

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA PROCÉDURE

EN MATIÈRE DE

LEGS FAITS AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

ET D'UTILITÉ PUBLIQUE

(Décret du 1^{er} Février 1896)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

PIERRE NALLET

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA PROCÉDURE

EN MATIÈRE DE

LEGS FAITS AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

ET D'UTILITÉ PUBLIQUE

(Décret du 1^{er} Février 1896)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 20 juin 1898, à 2 heures 1/2

PAR

PIERRE NALLET

Président : M. CAILLEMER, doyen.

Suffragants : { MM. SOUCHON, professeur.
APPLETON JEAN, agrégé.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

44, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 43

1898

A MON PÈRE

A MA MÈRE

A TOUS CEUX QUI ME SONT CHERS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- BOULLAIRE. — Les Syndicats agricoles (p. 400).
- BONNET. — Journal du Notariat, n° 4075 du 12 décembre 1888.
- DE SALVERTE. — Essai sur les libéralités en faveur des établissements publics (Revue critique, 1855, t. VII, p. 418).
- DEMOLOMBE. — Cours de Code Napoléon (tome XVIII, n° 592 bis et 593).
- EUSÈBE DE LAURIÈRE. — Code des Donations pieuses.
- GAIN. — Des Syndicats professionnels (Journal *La Loi* des 18 et 19 janvier 1886).
- HUBERT-VALLEROUX. — Les Corporations d'Arts et Métiers et les Syndicats professionnels (p. 368).
- LOCRE. — Travaux préparatoires du Code civil (tome XI, p. 365).
- LOYSEL. — Institutes coutumières (liv. I, chap. LVII).
- MARGUERIE. — Dictionnaire général d'administration, v°, Dons et Legs, (p. 914).
- POTHIER. — Traité des personnes et des choses (1^{re} partie, titre 7, n° 215).
- PIC. — Traité de législation industrielle (tome I, p. 135 et suivantes).
- SAUZET. — De la nature et de la personnalité civile des Syndicats professionnels (p. 403).
- THIBAUT-LEFÈVRE. — Code des Donations pieuses.
- TISSIER. — Traité théorique et pratique des dons et legs (passim).

INTRODUCTION

L'article 910 du Code civil confère à l'État le droit de contrôler les acquisitions à titre gratuit faites par les établissements publics ou d'utilité publique, les dons et legs faits à ces personnes ne sont susceptibles d'être exécutés qu'après avoir été autorisés par *l'autorité gouvernementale*. Mais cette prérogative de la puissance publique a été modifiée par diverses lois postérieures au Code civil. D'une part, quelques établissements ont été dispensés, dans certains cas et sous certaines conditions, de la nécessité d'obtenir une autorisation spéciale pour accepter les libéralités qui leur étaient faites. Le législateur a donc donné à ces établissements, dans certaines hypothèses limitativement déterminées, une autorisation générale de recueillir les dons et legs faits en leur faveur, les mettant ainsi en dehors dans une certaine mesure, de l'application de la règle inscrite dans le Code civil.

D'autre part, en ce qui concerne les établissements qui n'ont pas bénéficié de cette dispense, l'autorisation qui leur est nécessaire pour être légitimement mis en possession des libéralités, ne sera plus, dans certains cas, accordée

par l'autorité gouvernementale, c'est-à-dire par décret simple ou par décret rendu en Conseil d'État, mais bien par des autorités administratives inférieures, telles que les préfets ou les sous-préfets. Parmi les modifications apportées dans ce dernier ordre d'idées, à la règle de l'autorisation préalable, quelques-unes ont été régulièrement consacrées par des lois ou des décrets-lois ; d'autres, au contraire, ne sont inscrites que dans de simples décrets qui, dans la mesure où ils ont apporté une dérogation au principe posé dans le Code civil, ont excédé le pouvoir réglementaire qui leur appartenait ; nous aurons à faire la critique de ces derniers, et à voir dans quelles limites nous pouvons admettre les prescriptions qu'ils édictent.

Le décret du 1^{er} février 1896, rendu sur la proposition de la Commission administrative de décentralisation qui fut créée au Ministère de l'Intérieur par décret du 16 février 1895, est relatif, ainsi que le porte son titre, à la procédure à suivre en matière de legs concernant les établissements publics ou reconnus d'utilité publique. Mais il consacre, en outre, dans le deuxième ordre d'idées que nous venons de voir, une notable augmentation des attributions préfectorales et sous-préfectorales. Nous aurons à déterminer exactement dans quelle mesure la compétence de ces administrateurs a été étendue.

L'autorisation qui est encore nécessaire aux établissements qui n'ont pas bénéficié de la dispense ci-dessus, et aux autres personnes morales qui n'en ont profité que dans des cas limitativement prévus, n'est accordée qu'après

une enquête destinée à éclairer l'autorité gouvernementale ou administrative sur les motifs qui existent pour ou contre l'autorisation que cette autorité est chargée d'accorder ou de refuser. Nous verrons quels sont les éléments d'appréciation sur lesquels cette décision est motivée.

Jusqu'à la promulgation du décret du 1^{er} février 1896, les formalités qui composent cette enquête n'étaient prescrites que par des circulaires ministérielles interprétatives de décrets et d'ordonnances antérieurs, mais dont les énonciations ne possédaient aucun pouvoir réglementaire propre. Il en résultait une confusion dans les attributions des administrations subalternes, soit en ce qui concerne le soin de procéder à l'enquête administrative, soit relativement à la compétence qui leur appartenait pour statuer sur la demande d'autorisation d'accepter formée par l'établissement légataire.

Le décret nouveau lève toutes ces difficultés en chargeant expressément du soin de procéder à l'instruction des legs, le Préfet du département du lieu dans lequel la succession s'est ouverte. Il existe en outre diverses prescriptions destinées à activer la solution des demandes d'autorisation.

Notre étude sera donc divisée en deux grandes parties : Nous traiterons en premier lieu de la compétence qui appartient aux autorités gouvernementale et administratives, en ce qui concerne le pouvoir de statuer sur les demandes d'autorisation formées par les établissements

légataires, et en deuxième lieu, de la procédure ou de l'enquête administrative préliminaire obligatoire de toute demande d'autorisation, notamment telle qu'elle résulte des prescriptions du décret du 1^{er} février 1896.

PREMIÈRE PARTIE

DU DROIT D'AUTORISATION PRÉALABLE

CHAPITRE PREMIER

DROIT ANCIEN

De tout temps la puissance publique est intervenue pour réglementer la constitution des personnes morales, presque de tout temps aussi elle s'est réservé le droit de les autoriser à recevoir les libéralités qui leur étaient faites.

A Rome, sous la République, une loi ou un sénatus-consulte, sous l'Empire un sénatus-consulte ou une constitution impériale étaient nécessaires pour qu'une collectivité quelconque bénéficiât de la personnalité civile. Cependant au temps du Bas-Empire les communautés et fondations ayant un caractère religieux purent se constituer librement.

Les règles romaines furent appliquées en Gaule jusqu'à l'invasion des Barbares. Dès cette époque et sous le régime de la personnalité des lois non seulement les communautés ayant un caractère religieux mais même toute collectivité ou réunion d'individus, purent sans l'intervention de la puissance publique se réunir et former une personne morale.

Cet état de choses dura jusqu'à la chute de la monarchie franque, c'est-à-dire jusqu'à la fin du x^e siècle.

Mais dans la deuxième moitié du xi^e siècle et surtout pendant le xii^e siècle, se produisit la renaissance des études de droit romain qui aida d'une manière si énergique à la reconstitution du pouvoir royal. Les légistes tirèrent de l'oubli la règle romaine qui conférait à la puissance publique le droit d'intervenir pour autoriser la constitution de toute personne morale. Volontairement ou non ils négligèrent de faire remarquer l'atténuation considérable que cette règle avait reçue sous le Bas-Empire et reconnurent la nécessité, pour tous les établissements même pour ceux ayant un caractère religieux, d'être autorisés par le roi.

Cette prérogative royale, bien qu'établie assez tôt en théorie, fut assez longtemps avant de passer dans la pratique et il nous faut arriver à la déclaration du 7 juin 1639 pour la trouver exprimée en termes formels dans un acte législatif.

Le préambule de cette déclaration est ainsi conçu :
« Les rois nos prédécesseurs ayant jugé combien il était
« important, pour l'ordre de l'État et le bien de leur ser-

« vice qu'il ne se fit dans le royaume aucun établissement
« de maisons régulières, communautés, séminaires et
« confréries sans leur autorisation et permission portées
« par lettres patentes scellées du grand sceau, ils ont de
« temps en temps, pour maintenir un règlement si juste,
« si utile et si nécessaire, fait défenses par diverses
« ordonnances » (v^o notamment la déclaration royale du
24 novembre 1629) « de faire aucun établissement de cette
« nature, sans leur permission expresse vérifiée dans une
« cour souveraine, avec le consentement des évêques et
« des villes où les établissements doivent être faits, ce qui
« a été longtemps religieusement observé; néanmoins
« nous avons depuis eu avis que, par un abus et licence
« préjudiciables à notre autorité et au bien public tous ces
« bons et utiles règlements ont été méprisés et qu'on a
« entrepris contre l'ordre de l'Eglise et au mépris de notre
« autorité d'établir des maisons régulières, communautés,
« séminaires, des confréries en plusieurs endroits de notre
« royaume sans le consentement des évêques et des villes
« et sans nos lettres patentes dûment vérifiées, ce qui
« cause un grand scandale et fait naître diverses plaintes
« de voir l'autorité de l'Eglise méprisée et nos lois et
« ordonnances violées, dont l'on voit arriver tous les jours
« de grands inconvénients. la licence faisant entreprendre
« d'établir des communautés sans aucun revenu, en sorte
« que l'on en a vu plusieurs être obligées d'abandonner leurs
« couvents et laisser déserts les lieux qui étaient consa-
« crés à Dieu ; d'autres ont même formé des règles et des

« constitutions pour leurs communautés sans être approuvées. A ces causes, etc... »

La déclaration qui suit se borne à prohiber les associations non reconnues et à consacrer le droit de la royauté mais sans chercher à l'appliquer au moyen de mesures administratives.

L'édit de décembre 1666, œuvre du chancelier Séguier, vint combler la lacune existant dans la précédente ordonnance, en subordonnant la création des collèges, monastères, communautés religieuses ou séculières, *même sous prétexte d'hospices*, à l'obtention de lettres patentes royales enregistrées en cours de parlement; ces lettres patentes ne peuvent être acquises qu'après une enquête dont les formes et les conditions sont minutieusement décrites.

Cet édit sanctionne énergiquement les prescriptions qu'il contient : il déclare les communautés irrégulièrement constituées incapables d'ester en jugement, de recevoir aucun don ou legs de meubles ou d'immeubles et de tous autres effets civils. En outre des peines sont prévues contre les évêques et les magistrats municipaux qui auront laissé s'établir dans leur ressort des communautés illégalement constituées.

L'édit de décembre 1666, a non seulement formellement consacré le droit de la royauté en matière de création d'associations, mais il est considéré comme le premier acte législatif ayant formulé une innovation importante qui subsiste encore aujourd'hui et qui doit faire particulièrement l'objet de cette étude, à savoir la nécessité

pour les personnes morales d'obtenir une autorisation royale pour accepter les dons et legs qui leur sont faits (1) :

Cette obligation nouvelle qui mettait les personnes morales sous une tutelle étroite de laquelle elles ne devaient plus sortir est ainsi motivée par l'édit d'août 1749 : « Louis, « etc.... Le désir que nous avons de profiter du retour de « la paix pour maintenir de plus en plus le bon ordre « dans l'intérieur de notre royaume, nous fait regarder « comme un des principaux objets de notre attention, les « inconvénient de la multiplication des établissements des « gens de mainmorte et de la facilité qu'ils trouvent à ac- « quérir des fonds naturellement destinés à la subsistance « et à la conservation des familles; elles ont souvent le « déplaisir de s'en voir privées soit par la disposition que les « hommes ont à former des établissements nouveaux qui « leur soient propres, et fassent passer leur nom à la posté- « rité avec le titre de fondateur, soit par une trop grande af- « fection pour des établissements déjà autorisés, dont « plusieurs testateurs préfèrent l'intérêt à celui de leurs « héritiers légitimes. Indépendamment même de ces mo- « tifs, il arrive souvent que, par les ventes qui se font à « des gens de mainmorte, les biens immeubles qui pas- « sent entre leurs mains, cessent pour toujours d'être

(1) V. arrêt C. cassation civile 3 janvier 1866, cassant arrêt Cour de Montpellier, 25 juin 1863 (bureau de bienfaisance de Capestang). — Cassation req. 24 novembre 1868, cassant arrêt Cour d'Angers, 23 janvier 1868 (bureau de bienfaisance de Beaumont-sur-Sarthe).

« dans le commerce, en sorte qu'une très grande partie
« des fonds du royaume se trouvent actuellement possédés
« par ceux dont les biens, ne pouvant être diminués par
« des aliénations, s'augmentent au contraire continuelle-
« ment par de nouvelles acquisitions.

« Nous savons que les rois nos prédécesseurs en proté-
« geant les établissements qu'ils jugeaient utiles à leur
« Etat, ont souvent renouvelé les défenses d'en former de
« nouveaux sans leur autorité et le feu roi, notre très-
« honoré seigneur et bisaïeul, y ajouta des peines sé-
« vères, par ses lettres patentes en forme d'édit du mois
« de décembre 1666.

« Il est d'ailleurs dans notre royaume, un genre de
« biens, tels que les fiefs et les censives, dont les établis-
« sements même les plus autorisés pouvaient être con-
« traints à vider leurs mains, parce qu'en diminuant par
« l'acquisition qu'ils en faisaient les droits dus à notre
« domaine, ils diminuaient aussi ceux des seigneurs par-
« ticuliers, lorsque les fonds acquis étaient dans leur
« mouvance ; et ils ne pouvaient s'affranchir de cette
« obligation qu'en obtenant des lettres d'amortissement
« qui ne devaient leur être accordées qu'en connaissance
« de cause et toujours relativement au bien de l'Etat.
« Mais ce qui semblait devoir arrêter le progrès de leurs
« acquisitions, a servi au contraire à les augmenter,
« contre l'intention du législateur, par l'usage qui s'est
« introduit de recevoir d'eux, sans aucun examen, le
« droit d'amortissement qu'ils se sont portés sans peine à

« payer dans l'espérance de faire mieux valoir les fonds
« qu'ils acquerraient que les anciens propriétaires.

« La multiplication des rentes constituées sur des par-
« ticuliers a contribué encore à l'accroissement des biens
« possédés par les gens de mainmorte, parce qu'il arrive
« souvent, ou par la négligence du débiteur à acquitter
« les arrérages de ces rentes, ou par les changements qui
« surviennent dans sa fortune, qu'ils trouvent moyen de
« devenir propriétaires des fonds mêmes sur lesquels
« elles étaient constituées.

« Ils se sont servis enfin de la voie du retrait féodal
« pour réunir à leur domaine les fiefs vendus dans leur
« mouvance ; plusieurs coutumes, à la vérité, les ont dé-
« clarés incapables d'exercer ce droit ; mais le silence
« des autres donne lieu de former un doute à ce sujet
« qui ne peut être entièrement résolu que par notre auto-
« rité.

« Le meilleur usage que nous puissions en faire dans
« une matière si importante est de concilier autant que
« possible l'intérêt des familles avec la faveur des éta-
« blissements véritablement utiles au public ; c'est ce que
« nous nous proposons de faire soit en nous réservant
« d'autoriser ceux qui pourraient être fondés sur des
« motifs suffisants de religion et de charité, soit en lais-
« sant aux gens de mainmorte déjà établis la faculté de
« nous exposer les raisons qui peuvent nous porter à leur
« permettre d'acquérir quelques fonds, et en leur conser-
« vant une entière liberté de posséder des rentes consti-

« tuées sur nous ou sur ceux qui sont de la même condition, qu'eux, dont la jouissance leur sera souvent plus avantageuse et toujours plus convenable au bien public que celle des domaines ou des rentes hypothéquées sur des particuliers. »

Nous avons cité en entier le préambule de l'édit d'août 1749 parce qu'on y voit parfaitement exposés les motifs sur lesquels est basée l'intervention de la puissance publique en matière de libéralités faites à des personnes morales.

Il ne faudrait pas cependant croire que la formalité de l'autorisation préalable, nécessaire à une personne morale pour acquérir une libéralité, ait été inventée de toute pièce par la royauté pour mettre un frein à l'accroissement des biens possédés par les collectivités et surtout par les communautés à caractère religieux ou ecclésiastique.

Nous avons vu que sous le Bas-Empire et la monarchie franque les communautés religieuses pouvaient se constituer librement sans intervention du législateur. Sous l'influence de l'Eglise les personnes morales de ce genre devinrent bientôt de plus en plus nombreuses ; puis s'établit la pratique de faire des legs pieux et même des institutions d'héritiers en faveur d'une église ou d'un couvent. Quelquefois même on donnait son bien en s'en réservant l'usufruit. Dans un temps d'anarchie et d'insécurité la protection d'une église ou d'un couvent était souvent la seule manière pour les petits propriétaires, de ne pas être troublés dans la libre possession de leurs biens.

Cette pratique allait même plus loin et les legs pieux devinrent en quelque sorte une obligation. « Bien des gens », dit Eusèbe de Laurière dans son traité sur l'origine du droit d'amortissement, « après s'être dépouillés
« de tous leurs biens en faveur de l'Église, se donnèrent
« encore eux-mêmes, ou plutôt se donnèrent eux-mêmes
« avec leurs biens, persuadez comme il se lit dans plusieurs anciens actes, que par la servitude de leurs
« corps ils acquerraient la liberté de leurs âmes. Et
« les legs pieux qui dans les premiers temps n'étaient
« qu'une aumône, étant devenus une dette, on alla
« jusqu'à refuser en France la sépulture à ceux qui
« étaient décédés sans vouloir laisser une partie de leurs
« biens à l'Église. » C'était comme on le voit la charité forcée.

Ces abus allèrent sans cesse grandissants et la royauté ne tenta même rien pour les supprimer.

Il est vrai que souvent la royauté refusait de confirmer les dons et legs faits à l'Église lorsque cette dernière, se trouvant en présence d'héritiers mal intentionnés et peu désireux d'exécuter la volonté de leur auteur, sollicitait son appui dans le but d'assurer l'exécution des libéralités qui lui étaient faites. Mais cette confirmation n'avait rien de commun avec l'autorisation préalable énoncée dans l'édit d'août 1749 : par le don ou le legs l'établissement légataire devenait de plein droit propriétaire des biens qui en faisaient l'objet, tandis qu'actuellement et depuis l'édit précité, l'autorisation émanée de la puissance publique est

nécessaire pour habiliter l'établissement à recevoir. La confirmation demandée à la royauté intervient donc bien plutôt pour authentifier les actes portant libéralités à des personnes morales que pour les valider et leur donner une force exécutoire qu'ils possédaient déjà par eux-mêmes.

L'autorisation proprement dite, telle qu'elle existe actuellement, n'apparaît que sous les rois de la troisième race. Elle est née d'une pratique qui existait à cette époque et qui s'appelait l'amortissement.

Lorsque les fiefs de viagers qu'ils étaient furent devenus héréditaires, les seigneurs prirent bien vite l'habitude de se faire payer le droit d'investiture par les héritiers de leurs vassaux ; c'était là un des profits les plus importants qui appartenaient aux seigneurs. Or, si ces fiefs ou ces tenures passaient aux mains de l'Eglise, cette source de revenus se trouvait complètement tarie. Il n'y avait plus de transmission héréditaire car le propriétaire, personne morale et non physique, ne mourait jamais ; d'autre part, il était de règle que les établissements ecclésiastiques ne devaient pas aliéner les biens qu'ils avaient acquis. Chez les autres personnes morales cette éventualité se présentait d'ailleurs aussi rarement. Cependant la coutume féodale n'alla pas jusqu'à interdire absolument aux établissements ecclésiastiques qui, à cette époque étaient de beaucoup les plus nombreux, le droit d'acquérir des tenures féodales ; elle chercha une conciliation entre les intérêts opposés de l'Eglise et des seigneurs et, dans ce but, s'intro-

duisirent diverses combinaisons dont nous citerons les principales :

1^o L'une consistait à permettre provisoirement l'acquisition, mais l'Église ou le couvent était forcé de se défaire de la tenure dans un délai déterminé, au profit d'une personne privée. Elle pouvait revendre et garder ainsi, non le bien en nature, mais sa valeur ; dans ce cas il n'était pas dû de droit de mutation pour cette revente forcée. Si d'ailleurs l'établissement n'avait pas mis dans l'an et jour la tenure féodale hors de ses mains, la commise était prononcée au profit du seigneur de qui cette tenure relevait.

2^o Le second système c'était la constitution d'un homme vivant et mourant. Le principal inconvénient de ces acquisitions c'était que le propriétaire ne mourait jamais, car le seigneur ne pouvait jamais compter sur une aliénation volontaire de la part du tenancier. On écarta juridiquement cette dérogation aux lois naturelles en obligeant l'établissement à mettre fictivement la tenure acquise par elle sur la tête d'une personne déterminée ; celle-ci, quant aux rapports avec le seigneur, était considérée comme le véritable propriétaire et, à son décès, le droit était perçu par le seigneur.

3^o Cette combinaison quoique très ingénieuse ne devait pas subsister et celle qui devait généralement faire disparaître les deux autres, consistait à permettre et à confirmer l'acquisition, mais en indemnisant le seigneur de qui relevait la tenure. Moyennant une somme une fois payée, considérée comme l'indemnité de tous les profits dont il

perdait l'occasion, le seigneur consentait à ce que la terre devînt bien de main morte : c'était l'amortissement. Mais en vertu des principes féodaux, le consentement de ce seigneur ne suffisait pas : l'amortissement avait des répercussions plus éloignées ; il diminuait le domaine utile ou le domaine éminent des seigneurs supérieurs. On exigea donc aussi le consentement de ces derniers, en remontant jusqu'au seigneur souverain, qui seul, en définitive, pût consentir l'amortissement. Ce souverain était, suivant les cas et les régions, le baron, le comte, le duc ou le roi.

Mais, à la fin du XIII^e siècle, la royauté prétendit tirer un profit général de cette théorie : le roi invoquant la qualité, que lui firent reconnaître les légistes, de souverain fiefieux du royaume, affirma son droit d'intervenir toutes les fois qu'un bien était amorti et de percevoir une finance à cette occasion. En cela, et c'est à remarquer, la royauté était poussée plutôt par des nécessités financières que par des préoccupations d'intérêt général. C'est ce dernier système que contient une ordonnance de 1275. Cependant cette ordonnance contenait encore des restrictions au droit royal. D'un côté le roi renonçait à tout droit d'amortissement pour les acquisitions qui avaient déjà été amorties par trois seigneurs successivement superposés à l'aliénateur ; d'autre part il maintenait à un certain nombre de barons, ducs ou comtes, le privilège d'amortir souverainement. Mais c'était là des réserves destinées à disparaître. Le système définitif se fixa en ce sens que, pour l'amortissement, n'interviendront plus que deux per-

sonnes : le seigneur direct qui touchera l'indemnité, le roi qui percevra le droit d'amortissement. C'est cette dernière prérogative royale qui, en se transformant, est devenue le droit qui appartient à la puissance publique d'autoriser les établissements à recevoir les dons ou legs faits en leur faveur.

Cette pratique de l'amortissement loin de constituer une entrave à l'acquisition par l'Eglise de biens immeubles, a pu être considéré comme un moyen inventé pour lui permettre d'augmenter son patrimoine immobilier.

Eusèbe de Laurière dit à ce sujet : « Si les communau-
« té ecclésiastiques et séculières sont incapables, selon
« tous nos auteurs, de posséder des fonds....., il est évi-
« dent que les droits d'indemnité et d'amortissement, bien
« loin d'être des obstacles à leurs acquisitions sont au
« contraire des tempéraments et des moyens qui ont été
« trouvés pour les faciliter. De sorte qu'il serait peut-être
« à souhaiter pour le bien public que ce tempérament fût
« aboli, afin que les communautés ecclésiastiques qui ont
« tant de passion de s'agrandir, cessassent d'acquérir et
« afin qu'elles fissent à l'avenir plus d'aumônes n'ayant
« plus occasion de thésauriser. »

Laurière suppose dans le passage ci-dessus que les gens de mainmorte étaient incapables de posséder des biens immeubles. Mais il n'en était certainement pas ainsi. Loy-sel (*Institutes coutumières*, liv. I, chap. LVII), dit en effet à ce sujet : « Gens d'église, de communauté et mortemain
« peuvent acquérir au fief, seigneurie et censive d'autrui. »

D'autre part Pothier expose qu'avant l'édit d'août 1749 les communautés « n'étaient pas absolument incapables de
« posséder des héritages; elles acquéraient valablement,
« sauf à pouvoir être contraintes à vider leurs mains dans
« un certain temps de ce qu'elles avaient acquis. C'était
« plutôt la faculté de retenir qui leur manquait que la
faculté d'acquérir ». (Pothier. *Traité des personnes et des choses*, 1^{re} partie, titre 7, n° 215).

L'amortissement n'est donc pas un bienfait accordé aux gens de mainmorte mais une arme dirigée contre eux; son objet est de permettre au roi d'opposer, s'il y a lieu, un veto à l'exercice de leur capacité et non de lever une incapacité qui n'a jamais existé.

La concession de l'amortissement était d'ailleurs purement facultative pour le roi; ce droit s'appliquait en outre, comme nous l'avons vu, non seulement aux fiefs et aux censives, mais aussi aux alleux ou terres qui ne relevaient d'aucun seigneur.

Toutes les acquisitions immobilières des gens de mainmorte étaient donc assujetties à une permission du roi, délivrée sous forme de lettres patentes portant amortissement et c'est ainsi que la nécessité d'une autorisation des dons et legs a pris naissance.

Il convient de remarquer que jusqu'au xvii^e siècle, époque où on commença à chercher une autre base au droit d'autorisation préalable reconnue à la royauté, l'Eglise et les autres communautés avaient toujours pu acquérir librement des libéralités mobilières. Bien que l'adage

« *res mobilis, res vilis* » enlève beaucoup d'importance à cette remarque, il n'en reste pas moins que si on n'avait pas trouvé d'autres motifs pour justifier le droit de la royauté, les dons et legs mobiliers auraient pu encore pendant longtemps échapper au contrôle de la puissance publique ; nous verrons même que l'édit d'août 1749 affranchit de l'autorisation préalable toutes les libéralités de cette catégorie.

C'est dans cet édit, dont nous avons plus haut donné le texte du préambule, que se trouve pour la première fois fortement motivé le principe de la nécessité de l'intervention royale, en matière d'autorisation aux établissements pour recevoir les dons et legs faits en leur faveur.

L'édit d'août 1749 divise les biens en deux catégories et soumet chacune d'elle à des règles complètement différentes. Les uns ne peuvent être acquis que moyennant l'obtention de lettres patentes portant autorisation et ne peuvent faire l'objet que d'actes entre vifs ; tels sont : les fonds de terre, les maisons, les droits réels, les rentes foncières non rachetables et même les rentes constituées sur particuliers. Les autres sont susceptibles d'être acquis librement par des personnes morales, soit par acte entre vifs, soit par testament.

Les libéralités testamentaires qui porteraient sur des biens de la première catégorie sont déclarées nulles, « quand
« même elles seraient faites à charge d'obtenir les lettres
« patentes ou qu'au lieu de donner directement lesdits
« biens aux gens de mainmorte, celui qui en aurait dis-

« posé aurait ordonné qu'ils seraient vendus ou régis par
« d'autres personnes pour en remettre le prix ou les
« revenus. »

Les lettres patentes, dans le cas où elles peuvent être obtenues, ne sont d'ailleurs accordées qu'après enquête portant non seulement sur la nature des biens mais encore sur l'utilité et les inconvénients de l'acquisition, et aussi sur la destination que les bénéficiaires voudraient leur donner.

Il est en outre formellement interdit aux notaires de recevoir des actes portant donation des biens indiqués ci-dessus avant l'obtention de l'autorisation royale. Cette prescription est sanctionnée non seulement par la nullité des actes, mais encore par une amende fixée arbitrairement contre les notaires, tabellions ou autres officiers qui ne s'y seraient pas conformés. L'interposition de personne est également punie d'une amende arbitraire prononcée contre la personne interposée.

Les autres biens pouvaient être acquis librement soit par acte entre vifs soit par testament ; telles sont, les rentes sur l'État, les villes et les communautés. La liberté d'acquérir ici n'a pas paru présenter d'inconvénient parce que les biens de cette catégorie étaient à cette époque très peu nombreux et non pas, comme on l'a prétendu, parce que le créancier et le débiteur étant des personnes morales, il y a compensation et qu'en conséquence la propriété de mainmorte ne s'accroît pas.

Quant aux autres valeurs mobilières et à l'argent, ils pouvaient être donnés ou légués sans autorisation.

En résumé l'édit d'août 1749 interdit absolument les libéralités immobilières de dernière volonté et d'autre part il n'assujettit pas à la formalité de l'autorisation préalable les libéralités portant sur les rentes constituées, sauf celles sur particuliers et les dispositions portant sur tous les objets mobiliers.

La déclaration du 20 juillet 1762 vint apporter un tempérament sérieux, en faveur des hôpitaux et autres établissements de charité, églises paroissiales ou fabriques à la prohibition portée, en ce qui concerne les libéralités immobilières, par l'édit d'août 1749.

Ces établissements pourront, dit cette déclaration, recevoir par testament les rentes, biens fonds et autres immeubles de toute nature ; cependant, par un dernier reste de méfiance envers les personnes morales, l'article 10 énonce que les rentes léguées pourront être remboursées par les débiteurs ou retirées par les héritiers et représentants du testateur dans le délai d'une année ; l'article 11 confère en outre à ces derniers une faculté de retrait en ce qui concerne les immeubles légués à des établissements. La déclaration de 1762 va même plus loin et décide que si, dans le délai d'une année, la faculté de retrait n'a pas été exercée ou si le remboursement des rentes n'a pas été opéré, les établissements légataires pourront être dans certains cas obligés de les aliéner et tant que cette aliénation n'aura pas été réalisée, ils seront tenus de payer les impôts, tailles et vingtièmes qui pourront être assis sur

cés biens comme s'ils étaient, dit cette déclaration, possédés par des personnes non privilégiées.

Cette extension de la capacité des établissements, quoique minime et bien que ne s'appliquant qu'aux établissements charitables, aux églises et aux fabriques, n'en constituait pas moins un sérieux avantage pour ces personnes morales et les mettait dans une situation privilégiée. Les autres collectivités qui réclamèrent cette faveur ne devaient pas cependant l'obtenir sous la royauté et la déclaration du 20 juillet 1762 resta le dernier mot en cette matière avant la Révolution.

Nous voyons donc que l'autorisation qui est nécessaire aux établissements pour accepter les libéralités qui leur sont faites est un legs du passé. Il existe cependant deux différences entre l'autorisation sous l'ancien droit et celle qui existe encore actuellement. 1^o Dans l'ancien droit, cette autorisation n'était exigée que pour les libéralités immobilières; 2^o elle donnait lieu pour l'établissement qui en sollicitait l'obtention au paiement d'une finance. Actuellement, au contraire, cette autorisation est exigée aussi bien pour les dons et pour les legs, soit mobiliers soit immobiliers et, en outre, elle est gratuite. En ce qui concerne la première différence, elle s'explique historiquement par deux raisons : 1^o c'était seulement les libéralités immobilières qui privaient le roi des droits et des services dont il bénéficiait tant que les immeubles donnés appartenaient à des particuliers et, en second lieu, dans l'ancien droit, la fortune mobilière n'avait aucune impor-

tance et les libéralités consistant en biens de cette catégorie pouvaient sans inconvénient échapper à la sanction de l'autorité publique.

D'autre part, les dons et legs faits aux personnes morales payent actuellement les mêmes droits que ceux faits aux particuliers et, en outre, les établissements acquittent un impôt destiné à dédommager l'Etat du préjudice permanent que lui cause la propriété de mainmorte, la taxe des biens de mainmorte à laquelle vient se joindre quelquefois la taxe d'abonnement.

Malgré ces différences, il est facile de voir que notre droit actuel a sa source dans le droit ancien et qu'il a même été assez influencé par ce dernier.

CHAPITRE II

DROIT INTERMÉDIAIRE

Voyons maintenant ce que devint sous le droit intermédiaire la prérogative appartenant à la puissance publique d'autoriser les libéralités faites en faveur des établissements de mainmorte.

Sous la Révolution, les personnes morales disparurent successivement. La loi du 2-4 novembre 1789 mit tous les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation. La loi du 24 août 1790, complétée par celles des 26 octobre 1791 et 18 août 1792, cette dernière spéciale aux congrégations séculières, attribua en bloc les biens des congrégations religieuses au domaine national; le 3 septembre 1792, les biens appartenant aux fabriques subirent le même sort.

Il ne faudrait pas cependant croire que le pouvoir du législateur s'exerça seulement contre les communautés ayant un caractère religieux, les établissements laïques ne furent pas non plus épargnés. C'est ainsi, par exemple, que la loi du 19 mars 1793, après avoir proclamé le droit à l'assistance en faveur des pauvres, en faisant de cette

assistance une dette nationale, ordonna la mise en vente, au profit des pauvres de la nation, du patrimoine des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance.

Les seules personnes morales qui échappèrent à la prohibition édictée par le législateur du droit intermédiaire furent les communes.

Pour opérer cette suppression presque totale des personnes morales existantes avant la Révolution, l'Assemblée nationale s'est basée sur l'idée que ce sont des individus qui n'existent qu'en vertu d'une fiction juridique que la puissance publique crée à leur profit et qu'elle est toujours libre de faire cesser. Il appartient donc toujours à l'Etat dont les droits sont imprescriptibles de faire rentrer dans le néant des personnes de mainmorte en leur retirant l'autorisation qui leur avait permis de se constituer.

Mirabeau, dans un discours prononcé le 22 novembre 1789, disait à ce sujet : « M. l'abbé Maury prétend que les
« corps peuvent s'établir sans le concours de la loi et par
« la seule volonté des individus auxquels il plaît de former
« une agrégation politique. Mais il est facile de lui
« répondre que ce n'est point la réunion matérielle des
« individus qui forme une agrégation politique, qu'il faut
« pour cela qu'une telle agrégation soit regardée comme
« un individu dans la société générale; qu'elle ait une
« personnalité distincte de chacun de ses membres et
« qu'elle participe aux effets civils; or, il est évident que
« de pareils droits intéressant la société entière ne peu-

« vent émaner que de sa puissance et à moins de sup-
« poser que quelques individus peuvent faire des lois, il
« est absurde de soutenir qu'ils puissent établir des corps
« ou que les corps puissent se former d'eux-mêmes. »

Thouret, de son côté, dans la séance du 30 octobre 1789, disait avec non moins de force : « Les corps n'existent
« pas par eux-mêmes, mais par la loi et la loi doit me-
« surer l'étendue dans laquelle elle leur donnera la com-
« munication des droits des individus. Tous les corps ne
« sont que des instruments fabriqués par la loi pour faire
« le plus grand bien possible. Que fait l'ouvrier lorsque
« son instrument ne lui convient plus ? Il le brise ou il le
« modifie. »

La Révolution ne se contenta pas de supprimer les établissements de mainmorte, elle fit disparaître aussi le droit d'amortissement, non seulement en tant que taxe à payer, mais encore comme formalité nécessaire. Dès lors, on pourrait croire que les établissements seront par la suite dispensés de cette autorisation : il n'en est rien cependant, et la loi des 5-19 décembre 1790 qui supprima le droit d'amortissement, contient une disposition ainsi conçue : « L'Assemblée nationale se réserve au surplus
« de statuer sur la fixation des droits qui seront payés,
« pour les acquisitions, à quelque titre que ce soit, de
« biens immeubles réels ou fictifs qui pourront être faites
« par les hôpitaux, collèges, académies et autres établis-
« sements permanents et *sur les formalités qui seront*
« *nécessaires pour autoriser ces acquisitions.* »

Cette disposition n'eut pas à s'appliquer pendant la période révolutionnaire et cela parce que, comme nous l'avons vu, les établissements de mainmorte avaient presque tous été supprimés successivement. Mais cette disposition n'en est pas moins intéressante à relever, parce qu'elle montre combien les hommes de la Constituante, tout en étant révolutionnaires, avaient une notion saine et précise des principes d'ordre et d'autorité.

C'est en l'an IV seulement que commence la période de reconstitution des personnes morales. Successivement les lois des 2 brumaire an IV, 28 germinal an IV, 16 vendémiaire et 20 ventôse an V, restituèrent aux établissements de bienfaisance leur qualité de personne morale ; la loi du 7 frimaire an V, reconnaît même expressément aux bureaux de bienfaisance la capacité de recevoir des dons et legs. Puis le 26 messidor an IX, intervint le Concordat par lequel le pape prend l'engagement en son nom et au nom de ses successeurs de ne pas troubler dans leur possession les acquéreurs de biens ecclésiastiques et dans lequel aussi, par contre, le gouvernement s'engage à prendre des mesures pour que les catholiques français puissent valablement faire des fondations en faveur des églises. Les articles 11, 23 et 35 de la loi du 18 germinal an X, contiennent l'organisation de ces mesures ; l'article 73 subordonne la validité des fondations qui ont pour objet l'entretien des ministres et l'exercice du culte à l'autorisation gouvernementale, et enfin, l'article 76 crée des

fabriques chargées de veiller à l'entretien, à la conservation des temples et à l'administration des aumônes.

Par la même loi du 18 germinal an X, les cultes protestants sont placés sur le pied de la plus complète égalité avec les cultes catholiques ; les articles 20 et 23 ont confié à des consistoires locaux les mêmes attributions que celles conférées aux fabriques.

La loi du 11 floréal an X, vint à son tour autoriser les écoles et tous les autres établissements d'instruction publique à recevoir les dotations ou les fondations qui pourraient être faites en leur faveur.

Après l'an X, la reconstitution des personnes morales est terminée, mais les établissements nouvellement constitués sont bien différents, au point de vue de la capacité et du caractère, de ceux existants avant la Révolution. Tout d'abord, le droit intermédiaire et après lui l'article 910 du Code civil a reconnu aux établissements nouvellement créés la capacité de recevoir des legs même immobiliers aussi bien que des dons ; par contre, si leur capacité est augmentée, les personnes morales existantes depuis l'an X, sont plus étroitement soumises à l'autorité gouvernementale, elles ont besoin en effet de l'intervention de cette autorité pour accepter les dons et legs mobiliers faits en leur faveur.

La nécessité de cette autorisation n'est cependant pas inscrite dans la loi du 7 frimaire an V, qui a conféré aux bureaux de bienfaisance la faculté de recevoir par donation entre vifs ; d'où nous pouvons conclure que ces établisse-

ments purent jusqu'à la promulgation du Code civil recevoir librement les libéralités de cette catégorie. L'intervention administrative aurait eu ici un grand inconvénient ; ces établissements en effet, ne peuvent subsister sans les dons et legs qu'ils reçoivent journellement ; ç'aurait donc été entraver l'institution, que d'inscrire dans la loi qui les a créés, la nécessité d'une autorisation spéciale pour recevoir chaque don qui pourrait leur être fait. Il est à remarquer également qu'ici le fondement de l'intervention gouvernementale manque en quelque sorte, puisque les biens donnés sont la plupart du temps distribués immédiatement et ne viennent pas par conséquent augmenter le fonds des biens de mainmorte dont l'accroissement est à la fois un danger pour les particuliers et pour l'Etat. Les bureaux de bienfaisance n'ont été autorisés à recevoir par testament qu'après le Code civil, et si les articles 940 et 937 ont soumis ces libéralités au contrôle de l'autorité administrative, les dons manuels n'y ont jamais été subordonnés.

CHAPITRE III

DROIT ACTUEL

Nous arrivons maintenant à la promulgation du Code civil. Les articles 910 et 937 ont implicitement ou explicitement consacré deux règles :

1° Aucun établissement ne jouit de la faculté de recevoir des dons et legs qu'autant qu'il a été légalement reconnu ;

2° Aucun établissement même légalement reconnu ne peut exercer la faculté qui lui appartient d'acquérir à titre gratuit qu'après avoir obtenu à cet effet et dans chaque cas spécial une autorisation du gouvernement.

Nous n'avons pas à nous occuper de la première de ces deux règles qui est en dehors du cadre de notre étude, nous devons au contraire insister spécialement sur la deuxième.

Et d'abord comment se justifie la nécessité dans laquelle se trouvent les personnes morales avant de procéder à l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits, d'obtenir l'autorisation du gouvernement ? On a prétendu que la capacité de recevoir faisait défaut auxdites personnes et

que l'autorisation était indispensable pour la leur concéder. Cette opinion a notamment été soutenue par M. de Salverte qui dit à ce sujet (1) : « Sous le Code civil, « comme sous l'ancienne législation, les établissements « sont de droit incapables de recevoir... L'incapacité des « établissements légataires peut être levée, mais par le « gouvernement, suivant les circonstances qu'il apprécie « et qu'il juge. » C'est évidemment à tort que M. de Salverte prétend que la thèse qu'il soutient est conforme aux données de l'ancien droit. Pour nous en convaincre, il suffit de relire les citations d'Eusèbe de Laurière et de Pothier que nous avons faites plus haut. Les articles 940 et 937 du Code civil procèdent sans aucun doute des idées émises par ces deux jurisconsultes. Bigot-Préameneu disait, en effet, dans l'exposé des motifs présenté au Corps législatif (1) : « On ne met pas au nombre des « incapables de recevoir, les hospices, les pauvres d'une « commune et les établissements d'utilité publique. Il est, « au contraire, à désirer que l'esprit de bienfaisance qui « caractérise les Français, répare les pertes que ces établissements ont faites pendant la Révolution, mais il « faut que le gouvernement les autorise. » Il est donc incontestable que les personnes morales tiennent de la loi la faculté de recevoir et l'on est mal venu à soutenir

(1) Essai sur les libéralités en faveur des établissements publics, (Revue critique, 1855. t. VII, p. 418).

(1) Loqué. T. XI, p. 363.

que le Gouvernement est chargé, en vertu des articles 910 et 937 du Code civil, de la leur accorder, selon les cas ; il a, au contraire, reçu mission de la leur retirer toutes les fois qu'il le juge convenable.

Les personnes morales ont donc la jouissance de la faculté de recevoir, mais elles n'en possèdent pas le libre exercice ; il leur est octroyé par le gouvernement lorsque celui-ci les autorise à accepter les dons et legs qui leur sont faits. L'autorisation exigée par les articles 910 et 937 du Code civil ne crée donc pas la capacité de recevoir qui est au contraire préexistante à cette autorisation. C'est ainsi que Demolombe a pu dire : « La condition de l'autorisation présuppose elle-même la capacité (des personnes morales) puisqu'elle en règle l'exercice, et les établissements publics et les communautés qui ont une existence légale sont, en principe, capables de recevoir, sous la condition de l'autorisation à laquelle sont soumises les dispositions qui sont faites à leur profit (1). »

En résumé ce qui fait défaut aux personnes morales ce n'est pas la faculté de recevoir, c'est la liberté de l'exercer.

Cette thèse a d'ailleurs reçu la sanction de l'autorité judiciaire. La Cour de cassation, dans un arrêt en date du 7 juillet 1868 (Bourlier contre bureau de bienfaisance de St-Genis-Terre-Noire) décide en effet qu'une personne morale gratifiée d'un legs universel a droit aux fruits des

(1) Demolombe. Cours de Code Napoléon, t. XVIII, n° 593.

biens légués, du jour du décès du testateur, lorsque celui-ci n'a pas laissé d'héritiers à réserve et justifie ainsi cette solution : « Attendu qu'aux termes de l'article 1006 du « Code Napoléon, lorsqu'il n'y a pas d'héritier à réserve, « le légataire universel est saisi de plein droit par la mort « du testateur sans être tenu de demander la délivrance. « — Attendu qu'il y a obstacle à la saisine immédiate « lorsque dans les cas prévus par l'article 910, la dispo- « sition testamentaire contenant le legs universel ne peut « avoir son effet qu'autant qu'elle aura été autorisée par « décret impérial. — Attendu que l'exercice du droit du « légataire universel se trouve ainsi suspendu et mis en « question, mais que *l'existence de ce droit remonte au « jour du décès du testateur* et que la condition légale « d'autorisation, lorsqu'elle vient à s'accomplir, a, comme « dans le cas de l'article 1479, *un effet rétroactif au jour « où ce droit a pris naissance.* »

Concluons donc que les personnes morales légalement reconnues sont capables de recevoir, mais qu'elles ne peuvent exercer cette capacité que sous le contrôle du gouvernement.

Il nous faut voir maintenant comment se justifie l'intervention de la puissance publique en cette matière. Si les personnes morales ne jouissent de la faculté de recevoir que sous la condition qu'elles ne l'exerceront qu'avec l'autorisation de la puissance publique, c'est tout d'abord qu'il importe, tant dans l'intérêt de l'État que dans celui des familles, qu'il soit mis un frein à leurs acquisitions.

Le préambule de l'édit d'août 1749, l'indique en termes excellents et les jurisconsultes qui ont voulu justifier les dispositions inscrites dans l'article 910 du Code civil n'ont fait que reprendre ces mêmes raisons.

Demolombe dit que la surveillance du gouvernement a été établie « dans l'intérêt public, par des motifs de police
« politique et sociale en même temps que par des raisons
« financières et économiques, soit afin d'empêcher le
« développement démesuré de certaines associations, soit
« afin de prévenir une trop grande concentration des biens
« entre les mains des gens de mainmorte ; — dans l'in-
« térêt privé afin de protéger les familles contre les
« entraînements excessifs et les influences condamnables
« dont ces dispositions pourraient être le résultat (1). »

M. Marguerie expose, à son tour, que le législateur a pensé qu'il convenait d'exercer un contrôle sur les libéralités faites aux personnes morales, « non seulement pour
« protéger les familles contre les effets d'une générosité
« inspirée le plus souvent par des sentiments charitables
« et religieux des plus respectables, parfois aussi par des
« sentiments de pure vanité, mais encore pour prévenir le
« développement exagéré des biens de mainmorte » (2).

Quelques auteurs ajoutent que le gouvernement ne doit pas seulement, lorsqu'il est appelé à accorder l'autorisa-

(1) Demolombe. Op. cit., t. XVIII, n° 592 *bis*.

(2) Marguerie. Dictionnaire général d'administration, v° Dons et legs, p. 914.

tion prévue par l'article 910 du Code civil, se préoccuper de l'intérêt de la société ou de l'Etat et de celui des familles, il est tenu aussi avant de délivrer cette autorisation de s'informer si l'acceptation des libéralités est conforme à l'intérêt des personnes morales donataires ou légataires. L'intervention gouvernementale serait dès lors rattachée au principe de la tutelle administrative. Cependant il est facile de voir qu'il n'en est rien.

Et d'abord lorsque le gouvernement intervient pour autoriser l'acceptation d'une libéralité faite à un établissement d'utilité publique, il ne saurait être question de rattacher cette intervention à la tutelle administrative puisque les établissements de ce genre n'y sont pas soumis.

Demolombe dit cependant : « la libéralité peut être sou-
« mise à des charges et il importe à ce point de vue aussi
« que l'Etat, qui exerce le pouvoir tutélaire sur les com-
« munes et les autres personnes morales, puisse, s'il y a
« lieu, les garantir des dangers d'une imprudente accep-
« tation. »

Or, le savant jurisconsulte a évidemment tort lorsqu'il fait rentrer dans les attributions de l'Etat le soin de protéger, en même temps que de surveiller toutes les personnes morales. L'Etat ne doit sa protection qu'aux personnes morales, qui sont des établissements publics, et qui sont comprises dans les cadres de l'administration publique.

S'agit-il au contraire de libéralités faites à un établisse-

ment public, soumis de ce chef à la tutelle administrative, le gouvernement exerce alors deux interventions distinctes et qui sont par le fait même opposées. En effet lorsqu'il agit en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 910 du Code civil, le gouvernement cherche à restreindre le plus possible la libéralité faite en faveur de l'établissement public, dans le but de ne pas léser les intérêts des familles qui se voient privées d'une partie des biens qu'elles pouvaient légitimement espérer voir revenir à elles un jour, et aussi pour ne pas accroître outre mesure le patrimoine de mainmorte. D'autre part, le gouvernement agit-il en sa qualité de tuteur de l'établissement public, il doit favoriser les acquisitions faites par cet établissement, et ce dans l'intérêt de la bonne marche du service dont il est chargé. De ce chef, le gouvernement intervient aussi pour empêcher l'établissement public d'accepter des libéralités onéreuses.

Donc, lorsque la puissance publique intervient pour autoriser un établissement public à accepter une libéralité faite en sa faveur, l'intervention gouvernementale se décompose par le fait en deux. L'une agissant en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 910 du Code civil, l'autre puisant son moyen d'action dans le principe de la tutelle administrative. L'une ou l'autre de ces influences devra être prépondérante suivant les hypothèses qui se présenteront.

S'agit-il tout d'abord d'une libéralité faite à un établissement public, à un bureau de bienfaisance par exemple,

placé au sein d'une grande ville et dont les ressources sont loin d'être suffisantes pour assurer le service d'assistance à domicile qui lui a été confié, l'influence tutélaire de la puissance publique devra ici, à notre avis, être prépondérante, à condition, toutefois, de respecter les réclamations légitimes des héritiers naturels du testateur, et le gouvernement devra, dans la mesure du possible, favoriser les acquisitions faites par cet établissement.

Mais supposons-nous au contraire, et ce n'est pas une hypothèse de pure fantaisie, en face d'une libéralité attribuée à un établissement public dont les ressources sont largement suffisantes pour faire face à toutes les dépenses que nécessitent la bonne marche du service public dont il est chargé, le pouvoir de tutelle du gouvernement doit alors faire place aux attributions qui lui sont conférées par l'article 910 du Code civil et il conviendra d'admettre, dans une mesure beaucoup plus large que dans le premier cas, les réclamations des prétendants droit à la succession. Le gouvernement n'excéderait même pas ses pouvoirs, à notre avis, en refusant d'autoriser toutes les libéralités qui pourraient être faites en faveur d'un établissement se trouvant dans ce dernier cas.

Quoi qu'il en soit nous voyons parfaitement qu'on ne saurait déduire le droit qui appartient au gouvernement en vertu de l'article 910 du Code civil, du principe de la tutelle administrative, même lorsqu'il s'agit de libéralités faites en faveur d'un établissement public.

C'est donc uniquement pour les motifs exposés par le

préambule de l'édit d'août 1749, motifs qui ont été rappelés par les jurisconsultes qui ont écrit postérieurement au Code civil, qu'est basée l'intervention qui appartient à la puissance publique en matière d'autorisation de dons et legs faits en faveur des personnes morales d'utilité publique.

Cette règle, qui est contenue dans l'article 910 du Code civil, a été successivement reproduite dans plusieurs lois postérieures : loi du 2 janvier 1817 sur les dons et legs faits aux établissements ecclésiastiques ; loi du 24 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et communautés religieuses de femmes ; loi du 5 juin 1835 sur les caisses d'épargne ; loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels. Mais la portée de cette règle a été restreinte par plusieurs lois récentes. D'une part en effet quelques établissements sont dispensés de l'autorisation sous certaines conditions ; d'autre part quelques autres établissements restent dans tous les cas soumis à la nécessité d'obtenir l'autorisation pour accepter les libéralités faites en leur faveur, mais cette autorisation ne leur est plus accordée par le gouvernement, ainsi que le prescrit l'article 910, mais bien par le ministre, le préfet ou le sous-préfet suivant les cas.

CHAPITRE IV

DES ÉTABLISSEMENTS QUI SONT DANS UNE CERTAINE MESURE DISPENSÉS DE L'AUTORISATION PRÉALABLE

Les personnes morales qui bénéficient dans certains cas limitativement énumérés et sous certaines conditions de cette dispense d'autorisation sont les départements, les communes, les colonies et les syndicats professionnels.

L'article 46 de la loi du 10 août 1871 édicte en effet : les Conseils généraux statuent définitivement sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits aux départements lorsqu'ils ne donnent pas lieu à réclamation.

De l'article 111 de la loi du 5 avril 1884 on déduit :
1° que les dons et legs purs et simples faits aux communes sont acceptés définitivement par le Conseil municipal ;
2° que les dons et legs faits avec charges ou sous conditions sont autorisés par le préfet en conseil de préfecture ;
3° que l'acceptation des dons et legs purs et simples ou faits avec charges ou sous conditions, ne peut être accordée que par décret rendu en Conseil d'Etat, s'il y a des réclamations des héritiers naturels du testateur.

Remarquons ici que la loi sur les Conseils généraux bien qu'antérieure à la loi du 5 avril 1884 qui a réglé les attributions des maires et des Conseils municipaux, est plus décentralisatrice que cette dernière en la matière qui nous occupe. Ainsi que le montre l'article 46 de la loi du 10 août 1871 cité plus haut, le Conseil général accepte définitivement tous les dons et legs faits au département lorsqu'il n'y a pas de réclamation des familles même ceux faits avec charges ou sous condition, le Conseil municipal au contraire n'accepte définitivement que les dons et legs purs et simples, c'est-à-dire faits sans charge et sans condition. Toutefois si le préfet intervient par la suite dans l'exécution d'une délibération par laquelle un Conseil général, en l'absence de réclamation, aurait accepté un don ou un legs fait au département, fut-il grevé d'une charge ou soumis à une condition, si le préfet intervient, dis-je, dans ce cas, ce ne sera que pour exécuter la délibération du Conseil général et non pour l'approuver. Il y a là une dualité d'attributions qu'il ne faut pas confondre : le préfet exécute les délibérations du Conseil général prises soit définitivement, soit sous réserve de l'approbation de l'administration supérieure et la délibération par laquelle un Conseil général accepte un don ou un legs lorsqu'il n'y a pas de réclamations des familles, rentrant dans la première catégorie de ces décisions le préfet intervient pour exécuter cette délibération, mais non pas pour l'approuver puisqu'elle a été prise définitivement par le Conseil général.

Si les héritiers naturels du testateur ont fait opposition à la délivrance d'un legs fait au département, la délibération par laquelle le Conseil général aura accepté cette libéralité ne deviendra exécutoire que lorsqu'elle aura été approuvée par décret rendu en Conseil d'État. Ici encore le préfet interviendra par la suite, mais seulement pour accepter ou refuser la libéralité faite au département, suivant la décision prise par l'administration supérieure.

Les colonies jouissent toutes, à l'exception pourtant de l'Algérie, de la personnalité civile. Cette anomalie apparente s'explique si on songe que l'Algérie est divisée en trois départements qui forment chacun une personne morale distincte au même titre que les départements français.

La personnalité civile des colonies résulte des lois qui ont organisé dans la plupart d'entre elles des Conseils généraux ou coloniaux. Ces lois ont donné à ces assemblées le pouvoir d'accepter définitivement les dons et legs faits aux colonies lorsqu'il n'y a pas de réclamations des familles, les mettant ainsi en dehors, dans une certaine mesure, de l'application de la règle posée par l'article 910 du Code civil.

En ce qui concerne les syndicats professionnels la question de savoir s'ils peuvent librement, sans intervention de l'autorité gouvernementale ou administrative, recevoir des dons et legs est fortement controversée. Quelques auteurs prétendent même que ces établissements sont inca-

pables d'acquérir à titre gratuit (1). Sans entrer dans la discussion de cette question qui est hors du cadre de cette étude et en tenant pour bien fondée la thèse d'après laquelle les syndicats professionnels, peuvent en leur qualité d'établissements d'utilité publique, être gratifiés de dons ou de legs dans les conditions prévues par les articles 6 et 8 de la loi du 21 mars 1884 (2) nous avons à nous demander si ces établissements ont besoin, pour accepter les libéralités à eux faites, de l'autorisation gouvernementale prescrite par l'article 910 du Code civil.

Cette règle de l'autorisation préalable est générale, elle s'applique à toutes les libéralités faites à un établissement public ou d'utilité publique quelconque, et pour savoir si les syndicats professionnels échappent à l'application de cette règle, il nous suffira de rechercher si la loi du 21 mars 1884, qui a réglé la constitution et le fonctionnement de ces établissements, a dérogé au principe général inscrit dans le Code civil.

La question est des plus délicates. Dans une première opinion acceptée par la majorité des auteurs (3) on soutient que la loi du 21 mars 1884, n'ayant pas expressément placé les syndicats professionnels en dehors de l'applica-

(1) Hubert-Valleroux (Les corporations d'arts et métiers et les syndicats professionnels, p. 368).

(2) Pic. (Législation industrielle, t. I, p. 135.)

(3) Sauzet. (De la nature de la personnalité civile des syndicats professionnels, p. 403). — Gain. (Journal « la Loi » des 18 et 19 janvier 1886). — Tissier. (Dons et legs, t. II, p. 114.)

tion de l'article 910 du Code civil, ces établissements ne peuvent accepter les libéralités faites en leur faveur qu'après avoir obtenu du gouvernement une autorisation à cet effet.

Dans une deuxième opinion, à laquelle nous nous rallions, on prétend au contraire que le législateur de 1884 a, sinon explicitement, au moins implicitement dérogé au principe de l'autorisation préalable et voici sur quels arguments on s'appuie pour justifier cette solution (1).

Il faut remarquer tout d'abord que cette loi en affranchissant les syndicats de la nécessité d'obtenir, pour leur constitution et leur fonctionnement, une autorisation administrative spéciale et individuelle (art. 4 loi du 21 mars 1884 et circulaire ministérielle du 23 août suivant) a évidemment eu pour but de mettre ces établissements en dehors de la surveillance de l'administration. En ce qui les concerne, cette surveillance a été remplacée par un contrôle beaucoup plus discret et plus intermittent appartenant à l'autorité judiciaire, contrôle qui ne s'exerce d'ailleurs que dans certains cas limitativement énumérés dans le texte. Du moment que la faculté d'acquérir à titre gratuit ne figure pas dans ces hypothèses, on peut en conclure que les syndicats professionnels peuvent librement recevoir des dons et legs sans être obligés de solliciter du gouvernement ou de l'autorité judiciaire une autorisation spéciale à cet effet. Une

(1) Pic. (Législation industrielle, t. I, p. 137.)— Boullaire. (Les syndicats agricoles, p. 100.)

seule réserve est inscrite dans l'article 6 de la loi de 1884 en ce qui concerne les immeubles donnés ou légués à ces établissements.

Cette solution trouve un point d'appui très ferme dans l'article 8 de la loi du 21 mars 1884. Cet article suppose qu'un syndicat professionnel a acquis par donation un immeuble dont l'article 6 lui interdit l'acquisition et il indique la procédure à suivre pour annuler la donation et assurer le retour de l'immeuble au donateur ou à ses héritiers. Or comme il a été dit : « Cette hypothèse serait
« incompréhensible si l'autorité administrative devait
« autoriser au préalable l'acceptation de toute libéralité
« faite aux syndicats. Le refus d'autorisation suffirait à
« empêcher la donation d'être consommée, et l'on ne com-
« prendrait pas la nécessité d'armer en outre l'autorité
« judiciaire d'une action à l'effet de faire prononcer la
« nullité des libéralités immobilières. »

Le Conseil d'État saisi d'un projet de décret tendant à autoriser la chambre syndicale des tapissiers à accepter le legs de deux rentes annuelles et perpétuelles, de 363 francs chacune, qui lui avait été fait par un sieur Montchaussée, a émis à la date du 30 juillet 1891, l'avis suivant :

« Le Conseil d'État :

« Vu le testament etc.....

« Vu la loi du 21 mars 1884 *articles 6 et 8.*

« Considérant que les droits conférés aux syndicats

« professionnels ont été limitativement déterminés par la
« loi du 21 mars 1884 ; — Considérant qu'aucune disposi-
« tion de cette loi ne permet au gouvernement d'autoriser
« l'acceptation du legs fait à la chambre syndicale des
« tapissiers par le sieur Montchaussée. — Est d'avis qu'il
« n'y a pas lieu d'adopter l'article 1^{er} du projet de dé-
« cret ».

Or, cette décision ne peut être motivée que par une des deux raisons suivantes : ou bien le Conseil d'État a été d'avis que les syndicats professionnels sont frappés d'une incapacité totale d'acquérir à titre gratuit, ou bien il a pensé que ces établissements étant capables de recevoir des dons et legs, le gouvernement est incompétent pour autoriser l'acceptation de ces libéralités.

La jurisprudence et la majorité des auteurs sont d'accord pour reconnaître aux syndicats professionnels le caractère d'établissements d'utilité publique, et le droit en cette qualité de recevoir à titre gratuit : le cas de libéralité faite à un établissement de ce genre est d'ailleurs expressément prévu par l'article 8 de la loi de 1884 ; le Conseil d'État n'a donc pu en face de cette solution presque universellement admise, motivé son avis par la prétendue incapacité des syndicats professionnels de recevoir des dons et legs et l'avis du 30 juillet 1891 ne repose, suivant nous, que sur l'incompétence gouvernementale pour autoriser l'acceptation des libéralités faites à ces établissements.

Cette solution a d'ailleurs obtenu l'approbation de l'auto-

rité judiciaire à propos de la même espèce. Les héritiers du sieur Montchaussée, interprétant l'avis du Conseil d'État en ce sens que les syndicats ne sont pas capables de recevoir à titre gratuit et que d'ailleurs, dans l'espèce, l'autorisation nécessaire aux établissements d'utilité publique pour accepter les libéralités qui leur sont faites, n'avait pas été obtenue, refusèrent d'exécuter le legs fait par leur auteur. La Chambre syndicale des patrons tapissiers forma alors une demande en délivrance. La question de savoir si les syndicats professionnels sont capables de recueillir à titre gratuit et subsidiairement si ces établissements, sont soumis à l'application de la règle prescrite par l'article 910 du Code civil se présentait entière devant le tribunal puisqu'aucun décret n'avait été rendu ensuite de l'avis du Conseil d'État et qu'on ne se trouvait pas en face d'un acte administratif.

Le tribunal civil de la Seine, dans un jugement rendu le 16 juillet 1896, après avoir pris parti dans le sens de la capacité des syndicats professionnels de recevoir à titre gratuit, dit en ce qui concerne la question qui nous occupe :

« Attendu que ces associations ne sauraient être assimilées aux sociétés privées, qui ont pour objet essentiel, aux termes de l'article 1832 C. C., de mettre quelque chose en commun, en vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter ; que devant nécessairement et à peine de dissolution, se consacrer à l'étude et à la défense des intérêts de certaines collectivités, elles ont un

« caractère d'utilité publique qui a déterminé le législateur
« à les soustraire à l'application des anciennes lois res-
« trictives de la liberté d'association ; — Mais que ce
« caractère n'implique point à leur égard la nécessité
« d'obtenir l'autorisation du gouvernement pour recueil-
« lir des dons et legs ; que la loi nouvelle de même qu'elle
« leur permettait de se former sans aucun des modes
« d'autorisation requis pour la fondation des autres éta-
« blissements d'utilité publique, a affranchi leur fonction-
« nement de toute tutelle et n'a institué aucune procédure
« pour autoriser les acquisitions à titre gratuit, qu'elles
« pourraient faire ; — Attendu que, pour sauvegarder
« la sécurité publique et les droits de l'État, cette même
« loi [a cru devoir substituer à l'intervention préventive
« de l'administration, la seule action répressive des tri-
« bunaux au cas d'infraction aux statuts, etc. Par ces
« motifs, dit la Chambre syndicale des tapissiers, rece-
« vable en sa demande, etc... (1).

Nous concluerons donc que les syndicats professionnels peuvent recevoir les dons et legs faits en leur faveur sans être tenus de solliciter du gouvernement l'autorisation prescrite par l'article 910 du Code civil.

(1) Jug. Trib. civil, Seine, 16 juillet 1896. (Dalloz 1898. 2. 138.)

CHAPITRE V

DES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES LOIS POSTÉRIEURES
AU CODE CIVIL RELATIVEMENT A L'AUTORITÉ CHARGÉE
DE STATUER SUR LA DEMANDE D'AUTORISATION FORMÉE
PAR L'ÉTABLISSEMENT LÉGATAIRE

§ I. — Antérieurement au décret du 1^{er} février 1896.

Nous arrivons maintenant à la deuxième espèce de dérogation apportée, à la règle de l'autorisation préalable, par les lois et décrets postérieurs au Code civil.

Bon nombre d'établissements qui n'ont pas bénéficié des mesures bienveillantes que nous venons de voir et qui restent par conséquent soumis à l'obligation de solliciter dans tous les cas du gouvernement l'autorisation d'accepter les libéralités faites en leur faveur, ont vu le pouvoir compétent chargé de leur octroyer cette autorisation changer et passer successivement du gouvernement aux ministres, puis aux préfets et quelquefois même aux sous-préfets.

L'esprit général qui fit édicter ce changement de compétence et qui ne s'est pas seulement fait sentir dans la matière qui nous occupe, avait pour but d'augmenter les attributions des administrations subalternes en déchargeant corrélativement l'administration centrale du soin de statuer sur un grand nombre d'affaires qui ne présentent pas de difficultés ou qui n'offrent qu'un intérêt médiocre.

Il ne faut pas confondre comme on le fait souvent ce mouvement qui eut son point de départ en 1852 au moment de la promulgation des décrets dits « de décentralisation » avec la tendance véritablement décentralisatrice qui se manifesta en 1871, 1884 et que certains esprits en espèrent pouvoir encore accentuer aujourd'hui. Les prescriptions qui nous occupent constituent plutôt, comme on l'a fort bien dit, des mesures de *déconcentration* que des mesures de décentralisation.

La décentralisation consiste dans l'abandon par le pouvoir central de quelques-unes des prérogatives qui lui appartiennent au profit des corps collectifs organisés au dessous de lui et qui sont sous sa dépendance, en d'autres termes, c'est la suppression dans une mesure plus ou moins grande de la tutelle administrative.

Le mouvement que nous avons à examiner n'a jamais été un mouvement de décentralisation, il n'a jamais tendu à augmenter la capacité des corps constitués ni à affranchir ces personnes morales de la surveillance et du contrôle de la puissance publique, mais seulement à faire passer du pouvoir central à ses délégués ou représentants

la compétence pour statuer sur les affaires de peu d'importance et qui ne soulèvent aucune difficulté ; nous n'étudierons ici l'augmentation des attributions des administrations subalternes qu'en ce qui concerne l'autorisation nécessaire aux établissements publics ou d'utilité publique pour recevoir les dons et legs faits en leur faveur.

L'ordonnance du 2 avril 1817 est la première manifestation de cette tendance ; l'article premier donne compétence aux préfets pour autoriser l'acceptation des dons et legs en argent ou en objets mobiliers faits aux églises, archevêchés, chapitres, séminaires, etc., et en général à tout établissement d'utilité publique, et à toute association religieuse reconnus par la loi, si ces libéralités n'excèdent pas 300 francs. Les termes dans lesquels cet article est conçu étant très généraux, et en l'absence de prescription spéciale, il fut appliqué même lorsque des réclamations s'étaient produites de la part des héritiers naturels.

Le décret du 23 mars 1852 vint ensuite faire rentrer dans la compétence du préfet, un grand nombre d'affaires départementales et communales sur lesquelles auparavant il ne pouvait être statué que par décret ou arrêté ministériel ; la nomenclature de ces affaires est fixée par le Tableau A annexé à ce décret, et nous y relevons les §§ 7 et 29 ainsi conçus :

§ 7 : « Acceptation ou refus des dons au département
« sans charges ni affectation immobilière et des legs qui
« présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu
« à réclamation » ;

§ 29 : « Acceptation ou refus des dons et legs faits aux
« sociétés de charité maternelle quand ils ne donnent pas
« lieu à réclamation. »

Nous avons vu plus haut que ce décret a été abrogé en ce qui concerne le § 7, par la loi du 10 août 1871, qui donne aux Conseils généraux, le pouvoir d'accepter définitivement les dons et legs faits aux départements, lorsqu'il n'y a pas de réclamations des familles. Néanmoins, le décret du 25 mars 1852 augmenta à cette époque considérablement les attributions des préfets en la matière qui nous occupe.

D'après l'article 8 du décret-loi du 26 mars 1852, une société de secours mutuels approuvée par arrêté ministériel ou préfectoral « peut recevoir avec l'autorisation du préfet, les dons et legs mobiliers dont la valeur n'excède « pas 5.000 francs ». Mais, d'autre part, l'article 7 de la loi du 15 juillet 1850, porte que les sociétés de secours mutuels déclarées établissements d'utilité publique, « pour-
« ront recevoir des donations et legs après y avoir été dû-
« ment autorisées », et il ajoute ensuite que « les dons ou
« legs de sommes d'argent ou d'objets mobiliers, dont la
« valeur n'excède pas 1.000 francs seront exécutoires en
« vertu d'un arrêté du préfet ».

Du rapprochement de ces deux textes, on pourrait croire que la compétence du préfet, en matière de dons et legs mobiliers, est plus grande en ce qui concerne les sociétés de secours mutuels simplement approuvées qu'en ce qui concerne les sociétés de secours mutuels reconnues éta-

blissements d'utilité publique; mais d'après l'article 17 du décret-loi du 26 mars 1852, « les sociétés de secours mutuels déclarées établissements d'utilité publique, en vertu de la loi du 15 juillet 1850, jouiront de tous les avantages accordés par le présent décret aux sociétés approuvées. » Dès lors, comme on peut, à bon droit, considérer comme un avantage de n'avoir à s'adresser qu'au préfet pour obtenir l'autorisation d'accepter un don ou un legs, l'on doit admettre qu'une société de secours mutuels reconnue comme établissement d'utilité publique, peut recevoir, en vertu d'une autorisation préfectorale, des dons ou des legs mobiliers dont la valeur tout en dépassant le maximum fixé par l'article 7 de la loi du 15 juillet 1850, c'est-à-dire 4.000 francs, n'excède pas celui qu'indique le décret du 26 mars 1852, c'est-à-dire 5.000 francs. Il n'y a donc que les dons et les legs immobiliers, ou les dons et les legs mobiliers excédant 5.000 francs, dont l'autorisation ne pourra être accordée que par décret.

Remarquons ici, ainsi que nous l'avons fait à propos de l'ordonnance du 2 avril 1817, que le pouvoir de décision qui a été attribué aux préfets s'exerce, même dans le cas où il s'est produit, des réclamations de la part des prétendants droit à la succession, par cela même qu'il n'en a pas été décidé autrement par la loi du 15 juillet 1850 et le décret du 26 mars 1852 (1).

(1) Une loi récente du 1^{er} avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels, vient encore d'augmenter les attributions des préfets en ce

Nous arrivons maintenant au décret du 13 avril 1861 qui, toujours dans le même but de déconcentration, transporte, des préfets aux sous-préfets, le pouvoir d'autoriser l'acceptation, par les bureaux de bienfaisance, des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, lorsque leur valeur n'excède pas 3.000 fr. et qu'il n'y a pas de réclamations des familles ; nous avons vu que le pouvoir d'autoriser ces libéralités avait été reconnu aux préfets par le décret du 25 mars 1852.

Peu après le décret du 15 février 1862 vint encore augmenter la compétence préfectorale dans une catégorie d'affaires qui avait été jusqu'à ce jour réservée à l'administration centrale. Les préfets compétents depuis l'ordonnance du 2 avril 1817 pour autoriser l'acceptation des dons et legs faits aux fabriques d'église et communautés religieuses lorsque ces libéralités n'excèdent pas 300 fr. voient encore leurs attributions augmenter par le décret du 15 février 1862. L'article premier de ce décret porte en effet : « L'acceptation des dons et legs faits aux fabriques
« des églises sera désormais autorisée par les préfets, sur
« l'avis préalable des évêques, lorsque ces libéralités n'ex-

qui concerne les dons et legs mobiliers faits à ces associations. L'article 15 énonce que les libéralités de cette nature pourront être autorisées par les préfets lorsqu'il n'y a pas de réclamations des familles. Les sociétés approuvées et celles reconnues d'utilité publique, peuvent seules acquérir des immeubles à titre gratuit, mais dans ce cas l'autorisation ne peut leur être donnée que par décret rendu en Conseil d'État.

« cèderont pas la valeur de 1.000 francs, ne donneront
« lieu à aucune réclamation et ne seront grevées d'autres
« charges que l'acquit de fondations pieuses dans les
« églises paroissiales et de dispositions au profit des com-
« munes, des hospices, des pauvres ou des bureaux de
« bienfaisance. »

Il est à remarquer que l'expression dons et legs, dont se sert cet article, comprend aussi bien les libéralités immobilières que les libéralités mobilières ; le préfet est donc compétent pour autoriser l'acceptation des dons et legs immobiliers faits aux fabriques dans les conditions prévues ci-dessus ; d'où il résulte cette anomalie au moins étrange que les fabriques ne peuvent acquérir un immeuble à titre onéreux, même si sa valeur est inférieure à 1.000 francs, qu'après y avoir été autorisées par décret rendu en Conseil d'État (1) tandis que pour recevoir un immeuble de même valeur à titre gratuit, un simple arrêté préfectoral suffit.

Les décrets du 13 avril 1861 et 15 février 1862 n'ont pas été, à la différence de ceux des 25 et 26 mars 1852, rendus à une époque dictatoriale, ce ne sont pas des décrets-lois ; ils n'ont pas pu apporter une dérogation quelconque à l'article 910 du Code civil ou aux lois postérieures ils sont donc entachés d'excès de pouvoir et ne doivent pas

(1) Voy. Décret 30 décembre 1808, article 62. — Loi du 2 janvier 1817, articles 2 et 3. — Ordonnance, 14 janvier 1831, articles 1 et 2.

être appliqués au moins dans les prescriptions qu'ils édictent en dehors du pouvoir réglementaire qui leur appartient.

Cependant en pratique ces décrets ont toujours été appliqués dans toutes leurs dispositions, et bien que les autorisations accordées par les sous-préfets ou les préfets dans les hypothèses que nous venons d'examiner soient nulles d'une nullité absolue, nous ne croyons pas qu'il se soit jamais produit, devant le Conseil d'État, des pourvois basés sur l'excès de pouvoir dont les arrêtés ainsi pris auraient été entachés.

Nous devons maintenant faire halte avant d'aborder l'étude du décret du 1^{er} février 1896, qui marque le dernier effort vers l'extension de la compétence préfectorale en cette matière pour nous occuper de la question des libéralités connexes, complexes ou collectives.

Dans la langue administrative deux libéralités sont dites connexes lorsque l'une est la charge ou la condition de l'autre. Exemple : « Je lègue 10,000 francs à la « Fabrique de l'église de X... à charge par elle de distribuer « annuellement 100 francs aux pauvres de X... ou à charge « par elle de donner 1.000 francs au bureau de bienfai- « sance de la commune de X.... ». On entend au contraire par libéralités complexes, mixtes ou collectives, celles qui, quoique figurant dans le même acte entre vifs ou dans le même testament, ne dépendent pas les unes des autres et dont la validité ou la caducité de l'une d'entre elles n'influe en rien sur la validité ou la caducité des

autres. Exemple : « Je lègue 10.000 francs à la Fabrique de l'Église de X.... ; 10.000 francs au bureau de bienfaisance de la commune de X.... ; 5.000 francs à l'hospice de X.... ; 5.000 francs à l'hospice de Y.... ».

Après la promulgation de l'ordonnance du 2 avril 1817, qui a donné pouvoir aux préfets de statuer sur les libéralités modiques la règle prévalut que lorsque diverses libéralités étaient contenues dans le même acte, le soin de statuer sur l'autorisation appartenait au chef de l'État, quand bien même quelques-unes d'entre elles, prises isolément auraient pu être autorisées par les préfets en exécution de l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée.

Or, au lendemain de la promulgation du décret du 25 mars 1852 qui, ainsi que nous venons de le voir, a augmenté dans des proportions bien plus considérables que l'ordonnance du 2 avril 1817, la compétence préfectorale en la matière qui nous occupe, on eut des doutes sur la légalité de la règle de l'unité de compétence qui avait été admise jusqu'à cette époque. A nouveau se posa la question de savoir si, dans le cas où des libéralités complexes ou connexes ont été faites par acte entre vifs ou par testament en faveur de personnes morales, il peut avoir lieu, en ce qui concerne l'autorisation à un partage de compétence entre le Chef de l'État et les préfets, ou si du moment que l'une des libéralités ne saurait être acceptée qu'avec l'autorisation du Chef de l'État, il est seul compétent, à l'exclusion des préfets et sous-préfets, pour statuer sur l'ensemble des dispositions de l'acte entre

vifs ou du testament, alors même que certaines d'entre elles, prises isolément, seraient susceptibles de s'exécuter en vertu d'arrêtés préfectoraux ou sous-préfectoraux.

Cette question a été tranchée en faveur de la règle de l'unité de compétence par un avis du Conseil d'État, en date du 27 décembre 1855, qui est motivé ainsi qu'il suit :

« Considérant que sous l'empire de la législation antérieure au décret du 25 mars 1852, les préfets statuaient sur l'autorisation relative aux libéralités faites en faveur d'une commune et acceptées par le Conseil municipal, lorsqu'elles étaient de nature mobilière, n'excédaient pas une valeur de 3.000 francs et n'avaient donné lieu à aucune réclamation (loi du 18 juillet 1837, article 48) ; que les délibérations portant refus, n'étaient exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance (loi et article précités) ; que l'acceptation ou le refus des donations et legs faits aux départements devaient, dans tous les cas, être autorisés par une ordonnance rendue en Conseil d'État (article 30 de la loi du 20 mai 1838) ; que les libéralités faites aux établissements ecclésiastiques, fabriques d'église ou associations religieuses ne pouvaient être acceptées, lorsqu'elles excédaient 300 francs, qu'en vertu d'une autorisation du roi (lois des 2 janvier 1817 et 24 mai 1825) ; qu'en outre, suivant la jurisprudence du Conseil, les libéralités connexes et collectives étaient soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, alors

« même que l'un des dons et legs rentrait, par sa destination communale, dans la compétence des préfets ;

« Considérant que le décret du 25 mars 1852, a conféré
« aux préfets le pouvoir de statuer sur les affaires départementales et communales qui n'affectent pas directement l'intérêt général de l'État, et notamment sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits aux départements sans charge immobilière, et sur les dons et legs de toute sorte de biens faits aux communes, lorsque, dans l'un et l'autre cas, il n'y a pas réclamation des familles (article premier, nos 7 et 42 du tableau A) ;
« qu'en vertu de cette extension d'attributions, les préfets prononcent, en l'absence de réclamations, sur l'acceptation ou le refus des libéralités faites au département ou à la commune, quelles qu'en soient la nature et l'importance ; qu'il n'a point été dérogé aux lois et ordonnances ci-dessus visées, en ce qui concerne les dons et legs ayant une destination religieuse, lesquels sont demeurés, aux termes de l'article premier du décret du 25 mars 1852, en dehors de ces dispositions ;
« qu'il résulte de ce qui précède que le décret, sainement interprété dans son texte et dans son esprit, n'a porté ni voulu porter atteinte aux principes établis en matière de connexité ;

« Considérant que la connexité dérive de la disposition même, lorsque par exemple, un legs est fait à une fabrique à la charge d'en affecter une partie au soulagement des indigents ; que dans ce cas et autres analo-

« gues, il est constant et reconnu par l'administration
 « elle-même, que la disposition ne peut être scindée et
 « que, dans le concours des deux compétences, elle doit
 « être déférée à l'autorité la plus élevée ;

« Considérant qu'il ne saurait être autrement, lorsque les
 « testaments ou actes de donation contiennent tout à la
 « fois, des libéralités en faveur d'établissements civils et
 « d'établissements ecclésiastiques dont l'acceptation peut
 « être autorisée, pour les uns par arrêté du préfet, et pour
 « les autres par décret ; que si, en effet, chaque autorité
 « statuait séparément sur la demande en autorisation qui
 « est de sa compétence, la décision du préfet relative aux
 « établissements civils pourrait nuire à la liberté d'appré-
 « ciation de l'autorité supérieure touchant les établisse-
 « ments ecclésiastiques ; que pour décider qu'il convient,
 « eu égard aux circonstances générales de l'affaire, à la
 « fortune du testateur et à celle des héritiers, d'autoriser
 « un legs en faveur d'un établissement ecclésiastique, il
 « est nécessaire que le Chef de l'État connaisse, en même
 « temps, de toutes les autres libéralités ; qu'en outre des
 « autorités différentes pourraient prendre des résolutions
 « en sens contraire sur les mêmes actes entre vifs ou de
 « de dernière volonté ; qu'il ressort de ces considérations
 « que c'est au gouvernement de statuer sur les libéralités
 « soit connexes, soit collectives parce que seul il peut
 « embrasser les diverses dispositions dans une vue d'en-
 « semble et apprécier les éléments de décision qu'une ins-
 « truction commune aurait réunis ;

« Considérant qu'il est vrai que le décret du 25 mars
« 1852 a voulu donner la plus grande garantie à l'intérêt
« des familles, en attribuant à une simple opposition l'effet
« de dessaisir l'autorité préfectorale et de porter l'affaire
« à la connaissance de l'autorité supérieure; que toute-
« fois, en l'absence même de réclamations et quel qu'en
« soit le motif, le gouvernement n'a pas moins à remplir,
« suivant le vœu de l'article 940 du Code Napoléon, des
« devoirs de protection et de surveillance, aussi bien
« dans l'intérêt des familles elles-mêmes que dans celui
« des établissements religieux et de l'ordre public. Est
« d'avis, etc. »

Nous nous sommes permis de citer ce texte en entier parce qu'il contient les motifs sur lesquels repose la règle de l'unité de compétence appliquée jusqu'à la promulgation du décret du 1^{er} février 1896, en ce qui concerne les libéralités connexes et complexes et qui est encore en vigueur actuellement, ainsi que nous le verrons, pour la première catégorie de ces libéralités.

Cependant en nous plaçant à l'époque où cet avis fut émis, les considérants que nous venons de transcrire ne nous paraissent pas justifier une telle restriction à la compétence préfectorale telle qu'elle résultait du décret du 25 mars 1852.

En effet, l'article premier de ce décret ne fait aucune distinction entre les dispositions connexes ou complexes, il subordonne simplement la compétence préfectorale à une seule condition, qui est la présence de réclamations de

la part des héritiers du testateur. Vainement le Conseil d'État prétend-il « qu'il résulte de ce qui précède que le « décret, sainement interprété dans son texte et dans son « esprit, n'a porté ni voulu porter aucune atteinte aux « principes établis en matière de connexité », alors que ce qui précède est une simple exposition de la jurisprudence antérieurement suivie et de la législation alors existante, qui ne peut en aucune façon être invoquée ni pour ni contre la thèse qu'il soutient. Dès lors il nous paraît qu'on eût dû légitimement appliquer le décret du 25 mars 1852, aussi bien pour les libéralités complexes que pour les autres libéralités.

En ce qui concerne les libéralités connexes, on peut à bon droit prétendre que ces dispositions étant intimement liées ne sauraient être disjointes pour l'autorisation, puisque l'une étant la condition de l'autre, il est bien évident que toute décision portant sur la première influe forcément sur la seconde ; aussi la règle de l'unité de compétence s'impose-t-elle dans ce cas. Mais relativement aux libéralités complexes, mixtes et collectives, il n'en est plus de même et les considérations de pure convenance qui sont énoncées dans l'avis du 27 décembre 1855 ne sauraient prévaloir, à notre avis, contre le texte formel et précis de l'article 1^{er} du décret du 25 mars 1852.

Quoi qu'il en soit la procédure prescrite par cet avis n'en fut pas moins appliquée ; cette jurisprudence fut même confirmée par un arrêt du Conseil d'État statuant au con-

tentieux, en date du 15 décembre 1865 ; mais elle n'a pas tardé à être modifiée partiellement.

Les lois des 18 juillet 1866 et 24 juillet 1867 ayant attribué aux conseils généraux et municipaux, le droit de statuer définitivement dans certains cas et moyennant certaines conditions, sur l'acceptation des libéralités faites aux départements et aux communes, l'on se demanda si ce pouvoir leur appartenait même à l'égard des dons et legs accompagnés de libéralités faites à d'autres établissements, qui ne pouvaient les accepter qu'après y avoir été autorisés par décret ; devait-on laisser s'exercer parallèlement l'autorité du chef de l'État et celle des conseils généraux ou municipaux, ou la compétence de ces assemblées s'effaçait-elle devant celle du chef de l'État ?

Saisi de la question le Conseil d'État se trouvant ici, non plus en présence d'un décret comme en 1855, mais en présence de lois véritablement décentralisatrices qui augmentaient les franchises départementales et communales, crut devoir faire fléchir la règle qu'il avait précédemment formulée.

L'avis du 10 mars 1868 distingue entre les libéralités connexes d'une part et les libéralités complexes, mixtes ou collectives, d'autre part, et décide que la règle de l'unité de décision ne doit être appliquée qu'en ce qui concerne les libéralités connexes, les autres pouvant faire l'objet de décisions séparées.

Cette distinction entre les deux catégories de libéralités était très logique sous l'empire des lois des 18 juil-

let 1866 et 24 juillet 1867. Il nous faut en effet remarquer que : 1^o la loi du 18 juillet 1866 donnait compétence aux conseils généraux pour statuer définitivement sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits aux départements *sans charges* ni affectation immobilière,.... et 2^o la loi du 24 juillet 1867 décidait : « Les conseils municipaux règlent « par leurs délibérations l'acceptation ou le refus des dons « et legs faits à la commune *sans charges*, conditions ni affectation immobilière. » Puisque dans les libéralités connexes une des dispositions est toujours considérée comme la charge ou la condition de l'autre, rien de plus juste que la différence faite entre les libéralités connexes et les libéralités complexes, et rien de plus conforme aux textes non plus que de réserver pour la première catégorie seulement l'application de la règle de l'unité de compétence.

Mais la nouvelle jurisprudence instituée à l'égard des communes et des départements, en matière de libéralités complexes était-elle applicable aux établissements communaux mais jouissant d'une personnalité spéciale et différente de celle des communes? Si un acte contenait des libéralités distinctes dont les unes étaient faites à des établissements ecclésiastiques et les autres à des établissements publics municipaux, tels que les bureaux de bienfaisance, les hospices ou hôpitaux, fallait-il dire que, bien que l'acceptation des premières ne pût être autorisée que par décret, les conseils municipaux avaient qualité pour prononcer définitivement sur les secondes, du moment

qu'il s'agissait, suivant les termes de la loi du 24 juillet 1867, de libéralité exempte de toute charge, condition ou affectation immobilière et qu'il n'y avait pas de réclamations des héritiers ?

Un avis de la section de l'Intérieur, en date du 16 février 1869, décide à ce sujet : « que lorsque des libéralités, soit connexes, soit collectives, sont faites par le même acte entre vifs ou testamentaire. les unes à un établissement ecclésiastique, les autres à un établissement public communal, il doit être statué par décret sur l'ensemble desdites libéralités, conformément à l'avis du Conseil d'État du 27 décembre 1855. » En résumé l'avis du 10 mars 1868 s'applique uniquement aux dons et legs faits aux départements et aux communes et aucun autre établissement n'est admis à revendiquer le bénéfice qui résulte de la nouvelle jurisprudence relative aux libéralités complexes.

Mais bientôt la loi du 18 juillet 1866 fut abrogée par celle du 10 août 1871, sauf en ce qui concerne le département de la Seine. Cette loi donna compétence aux conseils généraux dans son article 46 pour statuer définitivement sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits aux départements quand ils ne donnent pas lieu à réclamation. Puis la loi du 5 avril 1884 remplaça à son tour la loi du 24 juillet 1867 et décida dans son article 111, que les délibérations du conseil municipal ayant pour objet l'acceptation de dons et legs, lorsqu'il y a des charges ou condi-

tions, sont exécutoires sur arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture.

Dès lors la base sur laquelle les avis de la section de l'Intérieur en date des 10 avril 1868 et 16 février 1869 s'appuyaient, pour réserver le bénéfice de l'inapplication de la règle de l'unité de compétence aux seules libéralités complexes intéressant les départements et les communes, n'existe plus, et, à moins de reconnaître une plus grande force exécutoire aux lois de 1871 et de 1884 qu'au décret du 23 mars 1852. et de regarder avec plus de faveur l'augmentation des franchises départementales et communales que l'extension de la compétence préfectorale édictée par ce dernier décret, nous ne voyons plus de motifs suffisants pour distinguer entre les libéralités complexes intéressant les départements ou les communes, et les dispositions identiques faites en faveur des autres établissements pour réserver aux premières seules le bénéfice de la nouvelle règle posée par l'avis du 10 avril 1868.

Mais il y a plus, la règle de l'unité de compétence posée par l'avis du Conseil d'État du 27 décembre 1855 relatif aux libéralités connexes, règle que nous avons approuvée, ne saurait plus être appliquée depuis la promulgation des lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884, tout au moins lorsqu'une des dispositions intéresse un département ou une commune. En effet, en ce qui concerne tout d'abord les dons et legs faits aux départements, l'article 46 de la loi du 10 août 1871 ne distingue pas entre les diverses catégories de libéralités ; une seule éventualité a pour effet de

priver le Conseil général du droit de statuer définitivement, à savoir la présence de réclamations formulées par les héritiers naturels du testateur. Donc lorsque aucune réclamation ne s'est produite, le Conseil général est compétent, aussi bien en cas de libéralités pures et simples que lorsqu'il s'agit de dons et legs avec charges, soit connexes soit complexes, par le fait seul que la loi n'a pas prescrit le contraire. La loi du 10 août 1871, à tort ou à raison, ne s'est pas préoccupée des difficultés qui pourraient s'élever à propos de l'application de la règle qu'elle prescrivait ni des inconvénients qui pourraient résulter de la dualité d'autorités statuant définitivement sur l'acceptation des libéralités de ce genre.

Il y a là en effet des inconvénients sérieux bien qu'on les ait souvent exagérés ; il n'appartient pas, dans tous les cas, à l'autorité administrative qui n'a qu'à appliquer la loi, de se substituer à elle pour en modifier les prescriptions, fût-ce même pour faire cesser des difficultés d'application que le législateur n'aurait pas prévues.

Les mêmes observations doivent être faites relativement aux libéralités connexes intéressant les communes ; nous remarquerons même que les motifs que nous faisons valoir plus haut s'appliquent ici avec beaucoup plus de force parce que, dans la très grande majorité des cas, nous ne nous trouvons plus en face de deux autorités distinctes compétentes pour statuer sur l'autorisation des libéralités qui sont reliées entre elles par un lien de connexité, et que, par conséquent, on ne peut plus nous

opposer les difficultés d'application et les inconvénients qui résultent de la dualité de compétence.

En effet, d'après l'article 111 de la loi du 5 avril 1884, c'est le préfet en Conseil de préfecture qui est compétent pour autoriser l'acceptation des dons et legs faits aux communes, lorsqu'il y a des charges ou des conditions et qu'il ne s'est produit aucune réclamation de la part des prétendants droit à la succession. Or dans la très grande majorité des cas, lorsqu'il n'y a pas de réclamation, c'est le préfet qui est compétent pour accorder l'autorisation aux personnes morales légataires ; il n'est fait exception à cette règle que pour les établissements d'utilité publique et les congrégations religieuses autorisées lorsque les libéralités excèdent 300 francs (ordonnance du 2 avril 1817) ainsi que pour les établissements publics ecclésiastiques (1).

Dès lors le principal argument de fait que faisait valoir l'avis du 27 décembre 1855, à savoir l'inconvénient qu'il y aurait à ce que deux autorités différentes fussent chargées de statuer sur l'autorisation des libéralités connexes, ne peut plus être invoqué, puisque c'est à la même autorité, au préfet, que cette compétence appartient dans la plupart des cas.

Nous concluons donc que la règle contenue dans l'avis du Conseil d'État du 27 décembre 1855, en ce qui concerne les libéralités connexes, règle que nous avons

(1) Voir notamment le décret du 15 février 1862, article 1^{er}.

approuvée lorsqu'elle a été émise, ne peut plus être appliquée depuis la promulgation des lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884, tout au moins lorsqu'une des dispositions intéresse un département ou une commune.

Cependant la section de l'Intérieur du Conseil d'État a continué à appliquer dans toutes ses dispositions l'avis du Conseil du 27 décembre 1855, lorsque des libéralités connexes ou complexes sont faites à des établissements autres que les départements ou les communes (1), et pour les libéralités intéressant ces derniers, elle reprend l'idée émise par l'avis du 10 mars 1868 et n'applique la règle de l'unité de décision que pour les affaires connexes ; par contre, quand il s'agit de libéralités complexes elle veille avec le plus grand soin à ce que les prérogatives conférées aux Conseils généraux et municipaux par les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884 soient scrupuleusement observées (2).

§ 2. — Depuis le décret du 1^{er} février 1896.

Nous arrivons maintenant au décret du 1^{er} février 1896 qui est venu encore, en cette matière augmenter la compétence des préfets et sous-préfets. Nous avons résumé

(1) Note de la section de l'Intérieur du 2 mars 1887 (n^o 63525).

(2) Avis de la section de l'Intérieur du 1^{er} février 1873 (n^o 2304) et note de la section de l'Intérieur du 8 décembre 1886 (n^o 62252).

dans le tableau ci-contre la jurisprudence du Conseil d'État pour qu'il soit facile de se rendre compte de la règle antérieurement suivie et pour voir dans quelle mesure les pouvoirs des administrations subalternes ont été augmentés.

LIBÉRALITÉS COMPLEXES.

1° Il n'y a pas de réclamations des héritiers

1° 10.000 f. à la Commune de A. 10.000 au Département de B. 10.000 à l'Hospice de C. 3.000 au Bureau de bienfais. de D. 300 à la Fabrique de l'église de E. 5.000 à la Société de Secours mu- tuels de F. 10.000 à l'Etablissem. de G., reconnu d'utilité publique.	Nature des Actes nécessaires pour accorder ou refuser l'autorisation.		Textes législatifs, réglementaires ou avis de principe du Conseil d'Etat.	
	D'après Jurisp. administ. D'après notre avis	D'après notre avis	D'après Jurisprudence administ.	D'après notre avis
	Délibér. du Conseil municipal. Délibér. du Conseil général. Arrêté préfectoral.	Délibér. du Conseil municipal. Délibér. du Conseil général. Arrêté préfectoral.	Loi du 5 avril 1884, art. 111, avis du 10 mars 1868. Loi du 10 août 1874, art. 46, avis du 10 mars 1868.	Loi du 5 avril 1884, art. 111. Loi du 10 août 1874, art. 46. Décret du 25 mars 1852.
	Décret.	Arrêté sous-préfet. Arrêté préfectoral. Id. Décret.	Avis du Conseil d'Etat des 27 décembre 1855 et 10 mars 1868.	Décret du 13 avril 1861. Ordonnance du 2 avril 1817. Décret du 26 mars 1852. Article 910 du Code civil.

2° Des réclamations se sont produites.

2° 10.000 f. à la Commune de A. 10.000 au Département de B. 10.000 à l'Hospice de C. 3.000 au Bureau de bienfais. de D. 300 à la Fabrique de l'église de E. 5.000 à la Société de Secours mu- tuels de F. 10.000 à l'Eta. lisse. de G., reconnu d'utilité publique.	Nature des Actes nécessaires pour accorder ou refuser l'autorisation.		Textes législatifs, réglementaires ou avis de principe du Conseil d'Etat.	
	D'après Jurisp. administ. D'après notre avis	D'après notre avis	D'après Jurisprudence administ.	D'après notre avis
	Décret.	Décret. Arrêté préfectoral. Id. Décret.	Loi du 5 avril 1884, art. 111. Loi du 10 août 1874, art. 46. Décret du 25 mars 1852. Décret du 13 avril 1861. Avis des Cons. d'Etat des 27 déc. 1855 et 10 mars 1868. Id. Id.	Loi du 5 avril 1884, art. 111. Loi du 10 août 1874, art. 46. Décret du 25 mars 1852. Décret du 13 avril 1861. Ordonnance du 2 avril 1817. Décret du 26 mars 1852. Article 910 du Code civil.

LIBÉRALITÉS CONNEXES.

1° Il n'y a pas de réclamations.

4° 40,000 f. à la Commune de A, à charge de donner annuellement.
400 à l'Hospice de B.

40,000 au Département de C.
3,000 au Bureau de bienfais. de D.
5,000 à la Société de Secours mu-
tuels de F.
300 à la Fabrique de l'église de F.
10,000 à l'Etablissement de G, reconnu
d'utilité publique.

2° 10,000 à la Commune de A.
10,000 au Département de B.
40,000 au Bureau de bienf. de C, à
charge de donner annuell.
400 à l'Hospice de D.
300 à la Fabrique de l'église de E.
5,000 à la Société de Secours mu-
tuels de F.
10,000 à l'Etablissement de G.

3° 10,000 à la Commune de A.
40,000 au Département de B.
3,000 au Bureau de bienfais. de C.
3,000 à l'Hospice de D.
5,000 à la Société de Secours mu-
tuels de E.
10,000 à la Fabrique de l'église de F, à
charge de donner annuell.
400 à l'Etablissement de G, reconnu
d'utilité publique.

Nature des actes nécessaires pour accorder ou refuser l'alloca-tion.		Textes législatifs, réglementaires ou avis du Conseil d'Etat	
D'après Jurisp. administ.		D'après Jurisprudence administ.	
D'après autre avis		D'après autre avis.	
Décret.	Arrêté préf. en cons. de préfecture.	Avis du Cons. d'Etat des 27 déc. 1855 et 10 mars 1868.	Loi du 5 avril 1884, art. 111. Décret du 25 mars 1852.
Délibér. en Conseil général.	Délibér. du Conseil général.	Loi du 10 août 1871, art. 43.	Loi du 10 août 1871, art. 46. Décret du 13 avril 1861.
Décret.	Arrêté sous-préfet.	Avis du Conseil d'Etat du 27 décembre 1855.	Décret du 25 mars 1852. Ordonnance du 2 avril 1817.
	Id.		Article 910 du Code civil.
	Décret.		
Délibér. du Conseil municipal.	Délibér. du Conseil municipal.	Loi du 5 avril 1884, art. 111, avis du Cons. du 10 mars 1868.	Loi du 5 avril 1884, art. 111.
Délibér. du Conseil général.	Délibér. du Conseil général.	Loi du 10 août 1871, art. 46, avis du Cons. du 10 mars 1868.	Loi du 10 août 1871, art. 46. Avis du Conseil d'Etat du 27 décembre 1855.
	Décret.		Ordonnance du 2 avril 1817.
			Décret du 26 mars 1852.
Décret.	Arrêté préfectoral.	Avis du Conseil d'Etat du 27 décembre 1855.	Article 910 du Code civil.
	Id.		
	Décret.		
Délibér. du Conseil municipal.	Délibér. du Conseil municipal.	Loi du 5 avril 1884, art. 111, avis du Cons. du 10 mars 1868.	Loi du 5 avril 1884, art. 111.
Délibér. du Conseil général.	Délibér. du Conseil général.	Loi du 10 août 1871, art. 46, avis du Cons. du 10 mars 1868.	Loi du 10 août 1871, art. 46. Décret du 13 avril 1861.
	Arrêté sous-préfet.		Décret du 25 mars 1852.
	Arrêté préfectoral.		Décret du 26 mars 1852.
	Id.		Décret du 26 mars 1852.
Décret.	Décret.	Avis du Conseil d'Etat du 27 décembre 1855.	Avis du Conseil d'Etat du 27 décembre 1855.

L'article 4, § 4, du décret du 1^{er} février 1896, est ainsi conçu : « Si un même testament contient des libéralités
« distinctes faites à des établissements différents et ne
« relevant pas de la même autorité administrative, chaque
« autorité se prononce séparément, lorsqu'il ne s'est pro-
« duit aucune réclamation dans le délai ci dessus imparti.
« Lorsqu'au contraire une réclamation s'est produite, le
« pouvoir de statuer appartient à l'autorité la plus
« élevée. »

Il nous faut donc distinguer deux cas :

1^o Il n'y a pas de réclamations ; 2^o les héritiers naturels ou institués, ont fait opposition à la délivrance des legs.

1^o Supposons tout d'abord que le préfet, après avoir rempli toutes les formalités prescrites par le décret du 1^{er} février 1896, formalités que nous étudierons en détail, plus loin, n'ait reçu aucune réclamation de la part des prétendants droit à la succession ; c'est dans cette hypothèse que les pouvoirs des administrations inférieures ont été augmentés dans la mesure la plus large.

Il y a lieu dans cette hypothèse de faire une nouvelle distinction : *A*) — Les libéralités à autoriser relèvent toutes de la même autorité ; et *B*) — le droit de statuer sur les legs faits dans un même acte de dernière volonté appartient à des autorités différentes.

A) — Lorsque le pouvoir d'accorder ou de refuser

l'autorisation, appartient à une seule et même autorité, aucune controverse n'est possible; cette autorité statue aussi bien dans le cas de libéralités complexes ou connexes que lorsqu'il s'agit de libéralités pures et simples.

Le testateur a dit par exemple : « Je lègue 10.000 francs au bureau de bienfaisance de A à charge de servir une rente annuelle de 100 francs à l'hospice de B. ». Dans ce cas, le préfet qui aurait été compétent pour statuer sur chacun de ces legs, s'ils avaient été faits sans condition, sera également compétent pour accorder ou refuser l'autorisation aux établissements intéressés bien que ces libéralités dépendent l'une de l'autre ; le lien de connexité qui existe entre ces deux dispositions, ne saurait en effet être considéré comme un motif suffisant pour priver l'administration préfectorale du droit de statuer dans cette hypothèse. Il en serait évidemment de même, si un legs d'une valeur inférieure à 5.000 francs, fait à une société de secours mutuels, était la charge ou la condition d'une autre libéralité faite à un bureau de bienfaisance ou si, réciproquement, la disposition intéressant un bureau de bienfaisance était grevée d'une charge ou d'une condition dont une société de secours mutuels pourrait être appelée à bénéficier.

Exemple : Le testateur s'est exprimé ainsi : « Je lègue 10.000 francs au bureau de bienfaisance de A., à charge de servir une rente annuelle de 100 francs à la société de secours mutuels de B. » Ou encore, le testateur a dit : « Je lègue 5.000 francs à la société de secours mutuels

de B., à charge de servir une rente annuelle de 50 francs au bureau de bienfaisance de A. ».

La même solution devra être adoptée dans l'espèce suivante : « Je lègue 5.000 francs au bureau de bienfaisance de A., à charge de remettre 300 francs à l'église de B. ». Le Préfet compétent, en vertu de l'ordonnance du 2 avril 1817 et du décret du 25 mars 1852, pour autoriser l'acceptation de ces libéralités, lorsqu'elles sont indépendantes l'une de l'autre, le sera également, malgré le lien de connexité qui les unit.

Si toutes les libéralités contenues dans un même testament relèvent de l'administration supérieure, autrement dit, si chacune de ces dispositions, prises isolément, ne sont susceptibles d'être autorisées que par le Chef de l'État, pas de difficulté non plus : un décret collectif statuera sur l'ensemble de ces libéralités. Il en sera ainsi par exemple dans l'hypothèse suivante : Le testateur a dit : « Je lègue 10.000 francs à la fabrique de l'église de A. ; 10.000 francs à la société de secours mutuels de B. ; 10.000 francs au Séminaire de C. » Il nous serait très facile de multiplier les exemples de ce genre.

B) Le droit de statuer appartient à des autorités différentes.

S'il s'agit de libéralités complexes ou *distinctes*, suivant le terme dont se sert l'article 4 du décret du 1^{er} février 1896, chaque autorité statue séparément dans les limites de sa compétence. C'est ici surtout que se manifeste la déconcen-

tration opérée par le décret précité, c'est en effet dans cette hypothèse que les attributions des préfets et des sous-préfets ont été étendues dans la plus grande proportion. Nous avons vu qu'antérieurement, en cas de libéralités complexes contenues dans un même acte de dernière volonté lorsqu'il n'y avait pas de réclamations des familles, le Conseil d'État avait décidé que le droit de statuer sur l'ensemble des legs passait à l'autorité la plus élevée; à cette règle une seule exception avait été faite par l'avis du 10 mars 1838 : elle était relative aux libéralités intéressant les départements et les communes. Si donc un même testament contenait diverses dispositions concernant des établissements religieux ou laïques, concurremment avec d'autres legs faits en faveur de départements ou de communes, les conseils généraux ou municipaux acceptaient définitivement dans les conditions prévues par les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884, les libéralités faites à ces derniers établissements ; mais un décret était toujours nécessaire pour statuer sur tous les autres legs quand bien même l'un d'eux, pris isolément, eût pu être autorisé par arrêté préfectoral ou sous-préfectoral. Nous avons critiqué plus haut cette jurisprudence qui, se basant sur des considérations de pur fait et dans un but de centralisation à outrance, avait ainsi enlevé aux administrations subalternes les attributions qui leur appartenaient en vertu des lois et règlements. Le décret du 1^{er} février 1896 a complètement anéanti la jurisprudence du Conseil d'État en cette matière.

Désormais, en cas de libéralités complexes et lorsqu'il

n'y a pas de réclamations des familles, chaque autorité statue séparément dans les limites de ses pouvoirs; le Chef de l'État n'intervenant que lorsqu'une ou plusieurs libéralités ne sont susceptibles d'être autorisées que par décret et dans ce cas il statue seulement sur ces dernières dispositions. Si donc nous supposons l'espèce suivante : le testateur a dit : « Je lègue 3.000 francs au bureau de bienfaisance de A...; 10.000 francs à l'hospice de B...; 300 francs à la fabrique de l'église de C... et 1.000 francs à l'établissement de D... reconnu d'utilité publique », le sous-préfet autorisera le legs fait au bureau de bienfaisance, puis le préfet prendra un arrêté pour autoriser l'hospice et le conseil de fabrique à accepter les legs faits à ces établissements, le dernier legs seul sera autorisé par décret. Avec l'ancienne jurisprudence du Conseil d'État un décret eût été nécessaire pour statuer sur l'ensemble de ces libéralités.

S'agit-il maintenant de libéralités connexes relevant d'autorités différentes et en supposant toujours l'absence de réclamations, une première question se pose : l'article 4 du décret du 1^{er} février 1896 s'applique-t-il dans ce cas? Cet article énonce qu'en cas de libéralités *distinctes*, chaque autorité se prononce séparément dans les limites de sa compétence. Le terme de libéralités distinctes paraît bien ne désigner que les libéralités complexes, mixtes et collectives et laisser en dehors les libéralités connexes. La circulaire du 15 mars 1896 dit à ce sujet : « Mais les dispositions de l'article 4, § 4, ne s'appliquent pas aux libéralités dites connexes c'est-à-dire, qui sont faites à un

« établissement sous des conditions ou avec des charges
 « constituant un legs subsidiaire en faveur d'un autre. En
 « pareil cas le principe de la connexité continuera à être
 « suivi comme antérieurement. On ne s'expliquerait pas
 « en effet que le legs fait, par exemple à une commune, à
 « charge de servir une rente à une fabrique ou à un éta-
 « blissement d'utilité publique, pût être valablement auto-
 « risé par le préfet, tandis que l'acceptation du bénéfice
 « résultant de cette libéralité pour la fabrique ou l'établis-
 « sement intéressé, devrait être approuvée par un décret,
 « en vertu de la loi du 2 janvier 1817. »

Les libéralités connexes lorsqu'elles ne relèvent pas de la même autorité sont donc en dehors de la sphère d'application de l'article 4 du décret du 1^{er} février 1896, c'est la solution qui a prévalu dans la pratique. Elle ne nous semble pas cependant à l'abri de toute critique. Il y a lieu à notre avis de distinguer entre les libéralités connexes intéressant un département ou une commune et les libéralités de même nature qui ne concernent aucun de ces établissements, et de réserver l'application de la règle de l'unité de compétence seulement en ce qui concerne cette deuxième catégorie de libéralités. Nous avons vu plus haut en effet que les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884 donnaient compétence aux conseils généraux et municipaux pour accepter définitivement les dons et legs faits aux départements et aux communes toutes les fois qu'il n'y avait pas de réclamation des familles, sans distinguer entre les libéralités connexes ou complexes.

Il ne nous reste plus qu'à faire remarquer que l'intervention de l'autorité gouvernementale ne sera pas toujours nécessaire pour statuer dans le cas de libéralités connexes. Si en effet nous supposons l'espèce suivante : « Le testateur a dit : je lègue 10.000 francs à l'hospice de A. à charge de servir une rente annuelle de 50 francs au bureau de bienfaisance de B. » Si ces deux dispositions étaient indépendantes l'une de l'autre, le sous-préfet serait compétent pour autoriser le bureau de bienfaisance et le préfet pour statuer sur le legs fait à l'hospice, mais comme ces libéralités sont liées par un rapport de connexité, c'est au préfet qu'appartiendra le droit d'accorder ou de refuser l'autorisation aux deux établissements intéressés.

2^o Les héritiers naturels ou institués ont fait opposition à la délivrance des legs.

Ici il nous faut distinguer entre trois hypothèses qui peuvent se présenter :

A) Le testateur n'a gratifié par testament qu'un seul établissement soumis à la nécessité de l'autorisation préalable ;

B) Le testament renferme plusieurs libéralités complexes, mixtes ou collectives ;

C) Le testament renferme des libéralités connexes ;

A. — Ce premier cas est en dehors des prévisions du § 4 de l'article 4 du décret du 1^{er} février 1896 ; cet article suppose en effet plusieurs libéralités distinctes comprises dans le même acte de dernière volonté. Dans le cas où un

seul legs a été fait, le décret nouveau n'apporte aucune modification, les lois et décrets antérieurs continueront à s'appliquer ; rien n'est changé dans les attributions administratives. C'est le chef de l'État, soit seul, soit en Conseil d'État, qui dans la plupart des cas, est appelé à accorder ou à refuser l'autorisation à la personne morale légataire ; mais il n'en est pas nécessairement ainsi, notamment dans les hypothèses prévues par l'ordonnance du 2 avril 1847 et par le décret du 26 mars 1852, dans lesquelles les libéralités peuvent être autorisées par simple arrêté préfectoral.

B. — Le testament renferme plusieurs libéralités, complexes, mixtes ou collectives.

L'article 4 énonce que dans ce cas le droit de statuer appartient à l'autorité la plus élevée.

Supposons l'espèce suivante : Le testateur a dit : « Je lègue 3.000 francs au bureau de bienfaisance de A..., 10.000 francs à l'hospice de B... ; 10.000 francs à la fabrique de l'église de C... » Si aucune réclamation ne s'était produite, la première de ces libéralités aurait été autorisée par le sous-préfet, la deuxième par arrêté préfectoral et la troisième par décret. L'autorité la plus élevée est ici le Président de la République ; si donc les héritiers ont fait opposition à la délivrance de ces legs c'est au Chef de l'État que revient le droit de statuer sur l'ensemble de ces libéralités.

Modifions un peu notre hypothèse et supposons que le testateur ait dit : « Je lègue 3.000 francs au bureau de

bienfaisance de A...; 300 francs à la fabrique de l'église de B...; 3.000 francs à la société de secours mutuels de C... En l'absence de réclamations, la première de ces dispositions aurait été autorisée par arrêté sous-préfectoral (1), le préfet étant ensuite appelé à statuer sur les deux autres. Mais si les héritiers ont fait opposition à la délivrance des legs, de suite une question se pose : quelle va être dans ce cas l'autorité chargée de statuer sur ces dispositions ? Sera-ce le Chef de l'État comme dans notre première hypothèse, sera-ce au contraire l'autorité préfectorale ?

Nous avons vu qu'avant la promulgation du décret du 4^{er} février 1896, le Conseil d'État avait décidé que le droit de statuer dans ce cas appartenait toujours à l'autorité supérieure c'est-à-dire au Chef de l'État. Le décret nouveau laisse-t-il subsister cette jurisprudence ou a-t-il innové en cette matière ? Telle est la question que nous devons maintenant résoudre.

A notre avis les termes de l'article 4, § 4, doivent être entendus en ce sens que le droit de statuer appartient à l'autorité la plus élevée parmi celles qui auraient été compétentes pour autoriser les libéralités en l'absence de réclamations des héritiers. Or les autorités en présence ici sont le préfet et le sous-préfet ; si les héritiers avaient consenti à la délivrance des legs il y aurait eu lieu à un partage de compétence entre ces deux autorités ; des

(1) Décret du 13 avril 1861.

réclamations s'étant produites, le droit de statuer passe à celle des autorités en présence qui est la plus élevée, c'est-à-dire au préfet. On peut, il est vrai, nous objecter que la première libéralité prise isolément ne saurait, même depuis la promulgation du décret du 1^{er} février 1896, être autorisée que par décret, puisque, par hypothèse, nous avons supposé la présence de réclamations et que le décret du 13 avril 1861 ne donne compétence aux sous-préfets pour autoriser les legs faits aux bureaux de bienfaisance que lorsque leur valeur est inférieure à 3.000 francs et qu'il n'y a pas de réclamations des familles. Mais à cela nous pouvons répondre que les deux dernières libéralités de l'espèce que nous avons supposée, auraient pu être autorisées par arrêté préfectoral, même en présence de réclamations formulées par les prétendants droit à la succession ; le fait que ces legs se trouvent compris dans un acte de dernière volonté qui a disposé également en faveur d'un bureau de bienfaisance n'est pas un motif suffisant pour priver l'autorité préfectorale de la compétence qui lui appartient, en vertu de l'ordonnance du 2 avril 1817 et du décret du 26 mars 1852. D'ailleurs le décret du 1^{er} février 1896 qui a été rendu sur les propositions d'une commission de décentralisation doit, à notre avis, être interprété dans le sens de l'augmentation des attributions des administrations subalternes. Nous ferons remarquer en outre, à l'appui de notre thèse, que l'article 4, § 4, du décret du 1^{er} février 1896 énonce que dans ce cas le droit de statuer passe à l'autorité la plus élevée et non pas à l'autorité

supérieure, c'est cette dernière expression qui aurait été employée à notre avis si les rédacteurs du décret avaient voulu exiger l'intervention du Chef de l'État dans l'hypothèse qui nous occupe.

Nous concluerons donc qu'en cas de libéralités complexes, mixtes ou collectives, lorsque des réclamations se sont produites, le droit de statuer sur l'ensemble des dispositions contenues dans un même testament appartient à la plus élevée des autorités qui auraient été compétentes pour autoriser l'acceptation des libéralités en l'absence de réclamations de famille.

C. — Le testament contient des libéralités connexes.

Nous avons vu qu'en ce qui concerne cette catégorie de libéralités le décret du 1^{er} février 1896 n'a rien innové ; c'est donc l'ancienne jurisprudence telle qu'elle résulte des avis des 27 décembre 1855 et 10 mars 1868 qui doit continuer à être appliquée. De ces avis il paraît ressortir que le Chef de l'État est toujours et nécessairement appelé à statuer sur les libéralités connexes lorsqu'il y a des réclamations des familles. Cependant il nous sera très facile de montrer qu'il n'en est rien. En effet, une autorité subalterne, compétente pour statuer sur des libéralités supposées indépendantes les unes des autres pourra quelquefois avoir compétence pour autoriser ces libéralités même si nous les supposons réunies par un lien de connexité. C'est ce qui se produit par exemple dans l'espèce suivante : Le testateur a dit : « Je lègue 5.000 francs à la société de secours mutuels de A... à charge de remettre 300 francs à

l'établissement de B..., reconnu d'utilité publique. » Le préfet, compétent même en présence de réclamations pour autoriser chacune de ces libéralités supposées indépendantes l'une de l'autre, le sera également pour statuer dans l'hypothèse ci-dessus, bien que nous nous trouvions ici en face de libéralités connexes. Cependant il nous faut faire remarquer que même dans cette hypothèse, le préfet ne sera compétent que si nous supposons en même temps les établissements légataires domiciliés dans le même département.

La compétence du préfet est en effet exclusivement territoriale. Tous les établissements situés dans son département relèvent de son autorité, mais il ne saurait, sans excès de pouvoir, autoriser l'acceptation d'une libéralité faite à un établissement dont le domicile légal est situé dans un département autre que celui dont il a la direction. Si donc, même dans l'hypothèse que nous avons formulée, les établissements légataires sont domiciliés dans des départements différents, le principe de l'unité de compétence reprendra son empire : les motifs qui justifient l'application de cette règle et qui sont exposés dans l'avis du Conseil d'État du 27 décembre 1855, existent aussi bien, en effet, lorsque les autorités en présence sont de même ordre, mais différentes, que lorsqu'elles sont subordonnées l'une à l'autre tout en étant également distinctes.

Sous le bénéfice de cette observation nous devons reconnaître que, dans la très grande majorité des cas, les libéralités connexes, lorsqu'il y a des réclamations des familles,

ne peuvent être autorisées que par décret rendu en Conseil d'État.

En résumé, nous voyons donc que le décret du 1^{er} février 1896 qui a augmenté dans de notables proportions la compétence des administrations subalternes lorsqu'il n'y a pas de réclamations des familles, n'a rien innové dans le cas où des protestations ont été formulées par les héritiers du testateur.

L'article 4 prévoit un délai que nous aurons à déterminer plus loin, et dans lequel les héritiers doivent se prononcer à peine de déchéance. Cet article a consacré deux innovations : 1^o il suspend le pouvoir de décision de l'autorité compétente pour statuer pendant le temps donné aux héritiers pour réclamer ; 2^o il décide en outre que les réclamations qui ne seront pas produites dans le délai imparti seront considérées comme nulles et non avenues.

1^o Suspension du pouvoir de décision de l'autorité compétente pendant le temps donné aux héritiers pour réclamer.

En édictant cette proposition, le décret du 1^{er} février 1896 n'est peut être pas complètement resté dans les limites de la légalité. En effet, d'après l'article 112 de la loi du 5 avril 1884, le conseil municipal est compétent sans condition pour refuser les legs faits à la commune ; en outre, de la combinaison des articles 61, 68 et 111 de cette loi, il résulte que le pouvoir d'accepter les legs purs et simples faits aux communes, appartient aux conseils municipaux par cela seul qu'ils ne donnent pas lieu à des ré-

clamations des familles. De même, l'article 46 de la loi du 10 août 1871, ne subordonne le droit des conseils généraux de statuer sur les legs adressés aux départements qu'à l'absence de protestations. Donc si un legs a été fait à une commune ou à un département, il n'y a rien dans la loi qui s'oppose à ce que le conseil général ou municipal l'accepte, du moment que les héritiers ont consenti à l'exécution du testament, ou qu'interpellés au nom de ces établissements par acte extra-judiciaire, administratif ou autrement, ils n'ont formulé aucune réclamation; vouloir que le conseil municipal ou général attende, pour se prononcer sur l'acceptation ou le refus d'une libéralité attribuée à une commune ou à un département, que le délai institué par l'article 4, soit expiré, ce serait méconnaître les franchises communales et départementales, intention que n'a certainement pas eue le décret du 1^{er} février 1896. Le préfet ne pourrait cependant pas, en négligeant de procéder aux formalités que nous étudierons plus loin, retarder indéfiniment l'acceptation d'un legs sur lequel le conseil général ou municipal a qualité pour statuer définitivement. L'article 2 lui prescrit en effet, d'avoir à remplir ces formalités dans le délai d'un mois; si donc le préfet se conforme à ces instructions, il ne peut en résulter aucun inconvénient pour les départements et les communes, d'autant plus que ces établissements jouissent du droit d'acceptation provisoire. Mais si ce fonctionnaire ne se conformait pas à ces prescriptions le conseil général ou municipal pourrait, à notre avis, accepter la libéralité

après s'être assuré de l'adhésion expresse ou même tacite des héritiers.

2° Nullité des réclamations non parvenues dans le délai imparti.

Le décret-loi du 23 mars 1852 ne donne compétence aux préfets, pour autoriser l'acceptation des legs faits aux établissements publics de bienfaisance et aux sociétés de charité maternelle, qu'en l'absence de réclamations des familles; il n'appartient de même à ces fonctionnaires, en vertu de l'article 111 de la loi du 5 avril 1884, de statuer sur des legs faits avec des charges ou des conditions aux communes, que par arrêté pris en conseil de préfecture et qu'en cas de non protestation de la part des prétendants droit à la succession. Aux termes de l'article 46 de la loi du 10 août 1871, et des articles 61, 68 et 111 de la loi du 5 avril 1884, les legs faits aux départements et aux communes ne sont acceptés définitivement par les conseils généraux ou municipaux que lorsqu'il n'y a pas de réclamations de la part des héritiers. Si le décret du 1^{er} février 1896 doit être entendu en ce sens que, malgré des réclamations qui se produiraient après l'expiration du délai établi par l'article 4, les préfets, les conseils généraux et municipaux resteraient libres de statuer sur des legs faits aux établissements publics de bienfaisance, aux sociétés de charité maternelle, aux départements et aux communes, il a excédé les pouvoirs de l'autorité réglementaire, et dès lors ces dispositions sont illégales. Les termes des textes que nous venons de citer sont absolus : toute réclamation,

même parvenue un jour avant la décision, a pour effet de dessaisir les préfets, les conseils généraux et municipaux. Il ne dépendait donc pas d'un décret, de ne reconnaître comme susceptibles d'enlever, soit aux préfets, soit aux assemblées départementales ou communales, le pouvoir de statuer, que les réclamations formulées dans un délai donné : une loi eût été nécessaire pour modifier ainsi les textes législatifs précités.

Il ne faudrait cependant pas déduire de ce qui précède que le décret du 1^{er} février 1896 a franchi les bornes du pouvoir réglementaire, lorsqu'il a décidé que les réclamations qui ne parviendraient pas à l'administration dans un délai déterminé, seraient considérées comme nulles et non avenues. Les héritiers d'un testateur qui a fait des legs en faveur de personnes morales, n'ont aucun droit à être consultés. Si l'administration demande leur avis, c'est uniquement dans le but de s'éclairer et de remplir avec plus de discernement la mission qui lui incombe en vertu des prescriptions inscrites dans l'article 910 du Code civil ; mais l'autorité gouvernementale n'excéderait nullement ses pouvoirs, en statuant d'office et sans enquête. Dès lors, comment ne pourrait-elle pas établir un délai préfix pendant lequel les héritiers seront tenus de faire connaître leur avis ?

C'est ainsi, par exemple, que depuis la promulgation du décret du 1^{er} février 1896, un sous-préfet compétent, en vertu du décret du 13 avril 1861, pour autoriser l'acceptation, par les bureaux de bienfaisance, de dons et legs

mobiliers, lorsque leur valeur n'excède pas 3.000 francs, et qu'il n'y a pas de réclamations des familles, n'aurait pas à tenir compte de réclamations tardives et pourrait dès lors valablement statuer, quand bien même des oppositions se produiraient après l'expiration du délai prescrit par l'article 4.

DEUXIÈME PARTIE

DE

L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE D'AUTORISATION

CHAPITRE PREMIER

LÉGISLATION ANTÉRIEURE AU CODE CIVIL

Nous venons de voir dans la première partie de cet ouvrage, que les personnes morales sont soumises à l'intervention de l'État, non seulement au moment de leur constitution, mais encore chaque fois qu'elles sont appelées à recueillir des libéralités. Le gouvernement jouit donc du droit d'autoriser les dons et legs faits à ces personnes. Mais cette prérogative serait assez illusoire s'il n'existait aucun moyen, pour le gouvernement, de connaître l'existence des libéralités qui peuvent leur être adressées.

C'est dans ce but que le décret du 1^{er} février 1896 impose aux notaires, dans son article premier, l'obligation de faire connaître au préfet du lieu de l'ouverture de la suc-

cession, les legs intéressant les établissements publics, d'utilité publique ou les congrégations religieuses régulièrement autorisées.

Avant d'entrer dans l'examen de cette formalité et de l'obligation qui incombe aux notaires, il est utile de rechercher dans la législation antérieure à la fois la justification de cette mesure et les réformes réalisées par la promulgation de ce décret.

Nous avons vu qu'en droit romain, les communautés (*universitates*) et les fondations pieuses (*pia corpora*) étaient soumises à la nécessité d'une autorisation, loi sénatus-consulte ou constitution impériale, pour acquérir le bienfait de la vie civile ; mais nous avons vu aussi qu'une fois régulièrement constituées, elles pouvaient acquérir librement, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit. La formalité de l'autorisation préalable nécessaire pour la constitution de ces personnes fut même supprimée sous le Bas-Empire, en ce qui concerne les fondations pieuses.

Après l'invasion des Barbares, les personnes morales purent se constituer sans autorisation, et à plus forte raison, purent-elles acquérir sans avoir besoin de remplir aucune formalité. Il n'existait plus d'ailleurs à cette époque que des fondations pieuses, les autres personnes morales ayant été dissoutes par l'effet de la conquête.

Vers la fin du ^x^e siècle et le commencement du ^{xii}^e avec la renaissance des études de droit romain, l'ancienne règle longtemps oubliée reparut : les personnes de mainmorte

ne purent plus se constituer sans une autorisation royale.

Cependant il nous faut arriver à la déclaration du 7 juin 1659, pour voir cette règle législativement consacrée.

L'édit de décembre 1666 qui rappelle cette règle et qui prescrit la formalité d'une enquête préalable pour la création des établissements, dit bien que les communautés non régulièrement reconnues, seront « incapables d'ester en « jugement, de recevoir aucun don ou legs de meubles ou « d'immeubles et de tous autres effets civils », mais il ne soumet pas encore les corps régulièrement constitués à la nécessité d'une autorisation préalable pour acquérir à titre gratuit.

Nous avons vu également plus haut que si le droit d'amortissement payé au suzerain pour l'acquisition d'un immeuble, peut être considéré comme le germe du droit d'autorisation préalable, ce droit, au début tout au moins, différerait de l'autorisation telle qu'elle existe actuellement, en ce que, s'il était obligatoire, une fois payé, le roi ne pouvait s'opposer à l'acquisition.

Il nous faut arriver à l'époque où la monarchie sortie victorieuse de sa lutte contre la féodalité, et parvenue à l'absolutisme, s'était mise à gouverner et à faire sentir vigoureusement son action politique et administrative, pour voir le roi refuser de sanctionner les acquisitions faites par des personnes de mainmorte. Nous pouvons placer la date du commencement de cette époque au début du xvii^e siècle.

Le droit d'amortissement, de simple droit fiscal qu'il était, devint donc, pour la royauté, une arme lui permettant de s'opposer à l'extension des biens de mainmorte.

L'édit d'août 1749 est le premier acte législatif dans lequel nous trouvons édictées des prescriptions tendant à arrêter le développement des biens appartenant aux personnes morales. Cet édit défend aux notaires de passer aucun acte translatif de propriété portant libéralité en faveur d'un établissement, même régulièrement autorisé, avant que ce dernier n'ait justifié de l'autorisation royale.

L'article 22 dit en effet : « Défendons à tous notaires, « tabellions ou autres officiers de passer aucun contrat de « vente, échange, donation, cession ou transport des biens « mentionnés à l'article 14, ni aucun bail à rente ou constitution de rente sur des particuliers au profit des dites « gens de mainmorte ou pour l'exécution des dites fondations, qu'après qu'il leur sera apparu de nos lettres « patentes ou de l'enregistrement d'icelles, desquelles « lettres et arrêt il sera fait mention expresse dans les « dits contrats ou autres actes à peine de nullité contre « les dits notaires, tabellions ou autres officiers, de domages-intérêts des parties s'il y échet, et d'une amende « qui sera arbitrée suivant l'exigence des cas. »

Les acquisitions faites en contravention de cet article sont nulles et, en outre, les héritiers présomptifs du donateur ou, à leur défaut, le seigneur dont relève immédiatement le bien, sont admis à revendiquer les biens donnés. En cas d'inaction des héritiers présomptifs et du sei-

gneur, le procureur général devra poursuivre la vente aux enchères des biens donnés irrégulièrement et le produit en sera distribué par le roi ou employé en œuvres charitables.

Nous savons que les seuls biens qui pouvaient être acquis par acte entre vifs étaient ceux mentionnés à l'article 14, à savoir « les fonds de terre, les maisons, les « droits réels, les rentes foncières non rachetables, même « les rentes constituées sur des particuliers. »

Les libéralités testamentaires portant sur les mêmes biens sont absolument prohibées ; quant aux autres biens, meubles ou immeubles non visés par l'article 14, ils peuvent être acquis librement par les gens de mainmorte, soit par acte entre vifs, soit par testament.

Ce n'est donc que lorsqu'il s'agit d'actes entre vifs, portant acquisition à titre gratuit ou onéreux des biens mentionnés à l'article 14, que les notaires sont tenus de se faire justifier, par les gens de mainmorte, de l'obtention préalable de l'autorisation royale.

Cette formalité est rigoureusement sanctionnée ; l'amende qui peut être encourue par les notaires est arbitrée suivant les cas.

Les prescriptions de l'édit d'août 1749, en ce qui concerne la matière que nous étudions actuellement, ont passé, mais avec de nombreuses modifications, dans l'article 2 de l'ordonnance du 14 janvier 1831.

Depuis l'édit d'août 1749 jusqu'à la promulgation de cette dernière ordonnance, aucune obligation de ce genre

n'a été imposée aux notaires en ce qui concerne les actes entre vifs translatifs de propriété, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux. Les ordonnances du 2 avril 1817 et 30 septembre 1827, cette dernière relative aux établissements situés dans les colonies, ne visent, en effet, que les libéralités testamentaires.

Sous l'empire de l'édit d'août 1749, le notaire ne pouvait donc passer aucun acte entre vifs, portant translation de propriété au profit d'une personne de mainmorte, d'un bien rentrant dans la catégorie visée par l'article 14, avant qu'il lui ait été justifié de l'obtention de lettres patentes, dûment enregistrées, portant autorisation d'acquérir le bien donné. Le notaire doit, avant de passer l'acte, se faire représenter l'autorisation.

La sanction de cette prescription est double : elle est civile et elle est pénale. D'une part, en effet, l'acte ainsi passé en violation des règles prescrites est nul et d'autre part le notaire peut être condamné à une amende.

La nullité résultant de la violation d'une règle d'ordre public est absolue et ne peut être couverte ni par la prescription ni par l'obtention postérieure de l'autorisation.

Donc, à notre avis, l'établissement parvenant même à obtenir l'autorisation prescrite une fois l'acte passé, ce dernier n'en sera pas moins nul et il devra être procédé à la confection d'un autre acte ; l'officier public n'en ayant pas moins encouru les peines prévues à l'article 22.

Ces peines sont excessivement rigoureuses : l'inter-

diction, les dommages-intérêts des parties et surtout l'amende fixée arbitrairement suivant les cas.

Sans insister sur ce point qui est hors de notre sujet, nous nous bornerons à faire remarquer qu'il fallait que les abus alors existants fussent nombreux et criants pour que la royauté osât sanctionner les prescriptions d'un édit destiné à les faire cesser d'une manière aussi rigoureuse.

Cet édit fut appliqué jusqu'à la Révolution. A cette époque, ainsi que nous l'avons vu, les personnes morales disparurent une à une, et ce ne fut qu'à leur rétablissement que se fit sentir le besoin, pour les établissements bénéficiaires, de connaître les libéralités qui leur étaient attribuées.

CHAPITRE II

DEPUIS LA PROMULGATION DU CODE CIVIL OBLIGATIONS QUI INCOMBENT AUX NOTAIRES

L'ancien droit avait édicté les prescriptions que nous avons vues dans le but d'entraver le plus possible les acquisitions à titre gratuit faites par les gens de mainmorte. Nous arrivons à une époque où le législateur, se préoccupant au contraire en premier lieu des intérêts des personnes morales, va prescrire des mesures qui leur permettront de connaître les libéralités qui pourront leur être faites et de solliciter du gouvernement l'autorisation de les accepter.

Le premier acte législatif que nous trouvons est l'arrêté consulaire du 4 pluviôse an XII relatif aux dons et legs faits aux hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance. Il y est décidé par l'article 2 que, « conformément aux anciens règlements constitutifs de l'administration des
« hospices, les notaires et autres officiers ministériels,
« appelés pour la rédaction des donations et des actes

« testamentaires auront soin de donner avis aux administrateurs des dispositions qui seraient faites en leur faveur ».

Le décret du 12 août 1807 rendit ces prescriptions applicables aux fabriques, aux établissements d'instruction publique et aux communes.

L'article 58 du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques, porte de même que « tout notaire, devant lequel il a été passé un acte portant donation entre vifs ou disposition testamentaire au profit d'une fabrique, sera tenu d'en donner avis au curé desservant ».

L'article 67 du décret du 6 novembre 1813 impose à son tour la même obligation aux notaires en ce qui concerne les dons et legs faits au profit d'un séminaire ou d'une école secondaire classique. Tous ces décrets ont imposé aux notaires l'obligation d'avertir les établissements intéressés, aussi bien lorsqu'il s'agit d'une donation que lorsqu'il s'agit d'un legs.

L'ordonnance du 2 avril 1817, au contraire, ne prescrit cette mesure que pour les legs (art. 5).

La question s'est alors posée, de savoir si les prescriptions de l'arrêté consulaire et des décrets précités subsistaient en ce qui concerne les donations. Un notaire est-il toujours obligé, depuis l'ordonnance du 2 avril 1817, de faire connaître aux administrateurs des établissements bénéficiaires, les donations qui pourraient être faites à ces établissements ?

On décide généralement l'affirmative en faisant remar-

quer que cette dernière ordonnance n'a abrogé les décrets antérieurs, que dans les dispositions incompatibles avec les nouvelles règles.

L'obligation imposée aux notaires a été édictée pour que les héritiers d'un testateur, ne puissent échapper à l'exécution des intentions formulées par ce dernier, en négligeant d'informer les établissements légataires des libéralités faites en leur faveur. On a souvent critiqué cette mesure en disant qu'il n'y a pas de motif pour assurer aux personnes morales, légataires, une protection qui n'existe pas en faveur des particuliers auxquels sont faits des legs.

Il faut cependant remarquer qu'il n'y a pas identité de situation dans les deux cas. D'une part, les particuliers connaissent le plus souvent les libéralités qu'ils peuvent être appelés à recevoir, et sont dans l'intimité des personnes dont ils ont quelques legs à espérer. Au décès de ces personnes, leur attention est donc éveillée et ils sont amenés, dès lors, à rechercher quelles ont été leurs dispositions testamentaires.

Au contraire, lorsqu'il s'agit de legs faits à des personnes morales, il arrive fréquemment que les testateurs sont inconnus des administrateurs des établissements bénéficiaires.

D'autre part, l'expérience permet de constater que tel qui se montre de la plus grande loyauté dans ses rapports avec les particuliers, n'hésite pas à frustrer l'État, un département, une commune, un établissement d'utilité

publique ; en faisant tort à une collectivité, on s'imagine trop facilement que l'on n'atteint personne, et il peut ne pas paraître contraire à la probité de retenir le montant d'un legs adressé à une personne morale.

L'obligation imposée aux notaires, se justifie donc très bien et s'il est nécessaire de soumettre au contrôle gouvernemental toutes les libéralités qui intéressent des établissements publics ou d'utilité publique, il est juste aussi que ces personnes morales soient averties de tous les dons et legs qui pourraient leur échoir pour, éventuellement, en solliciter auprès de l'administration la mise en possession régulière.

Or, si dans la pratique les établissements courent les risques de ne pas connaître les dispositions faites en leur faveur, et nous pensons avoir démontré que ce danger existe, toutes les mesures prises pour le conjurer sont donc pleinement justifiées.

Ces considérations ne visent que les dispositions de dernière volonté, et en matière de donations entre vifs, l'obligation imposée aux notaires, de faire connaître à l'établissement donataire, la libéralité qui lui est faite, peut paraître plus facilement inutile.

Dans la pratique, en effet, que se passe-t-il ? Un particulier qui veut faire une donation à un établissement public ou d'utilité publique, s'adresse rarement au notaire, avant d'avoir fait part de ses intentions libérales aux représentants ou administrateurs de l'établissement qu'il se propose de gratifier. En supposant même qu'il s'adresse en

premier lieu au notaire, et fasse consigner dans un acte authentique ses intentions charitables, comme il est de toute nécessité (articles 931 et 932 C. c.), que cette donation soit acceptée, également par acte authentique, par l'établissement bénéficiaire, le donateur ne laissera à personne le soin de faire connaître, aux représentants de l'établissement, la donation qu'il vient de faire, et les invitera à remplir les formalités nécessaires à l'acceptation régulière de cette libéralité.

L'utilité d'un avertissement officiel par le notaire en cas de donation, n'apparaît que si on suppose le cas d'une libéralité résultant d'une stipulation faite en faveur d'une personne morale, dans l'une des hypothèses indiquées par l'article 1121 du Code civil. La personne morale donataire, peut accepter même après le décès du stipulant. Dès lors, si le stipulant vient à mourir avant d'avoir averti les représentants de la personne morale, l'obligation pour le notaire de porter cette décision à leur connaissance, paraît d'une réelle utilité.

On apercevra facilement que cette hypothèse est de nature à se présenter rarement et que l'obligation pour les notaires de faire connaître, aux établissements, les donations qui leur sont faites, n'est pas d'une grande utilité pratique.

Quoi qu'il en soit, à notre avis, l'ordonnance du 2 avril 1817, n'a pas abrogé les dispositions de l'arrêté consulaire du 4 pluviôse an XII et des décrets qui l'ont suivi ; les notaires sont donc tenus de faire connaître aux

établissements les donations qui pourraient leur être faites.

La notification prescrite par l'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817, n'a pour but et ne saurait avoir pour effet que de révéler aux personnes morales l'existence des legs qui leur sont faits; elle n'est pas accompagnée du texte des testaments dans lesquels ils sont renfermés: Or il est en général du plus haut intérêt, pour la personne à laquelle est adressé un legs, d'avoir une connaissance complète du testament par lequel elle est instituée. Supposons par exemple qu'il s'agisse d'un legs particulier. L'actif non légué de la succession est-il assez important pour permettre d'acquitter les dettes héréditaires, ou au contraire, est-il inférieur au passif, de sorte que le legs fait à la personne morale devra subir une réduction, conformément à l'article 1024 du Code civil? S'il y a des héritiers réservataires, les dispositions testamentaires ne présentent-elles pas, par rapport à la quotité disponible, un excédent susceptible d'entraîner également, en vertu des articles 926 et 927 C. civil, la réduction du legs? S'il n'existe pas d'héritiers à réserve, le testament contient-il l'institution d'un légataire universel et par suite la personne morale devra-t-elle demander la délivrance de son legs particulier à ce dernier et non aux héritiers du sang?

Toutes ces questions ne trouveront aucune réponse dans l'avis notifié par le notaire et elles ne pourront être résolues que s'il est délivré à la personne morale une expédition intégrale du testament, au moyen de laquelle

elle embrassera les différentes dispositions testamentaires dans une vue d'ensemble.

Cependant, c'est avec juste raison selon nous que, ni l'ordonnance du 2 avril 1817, ni aucune des dispositions réglementaires édictées sur ce sujet par la suite, n'ont cru devoir obliger les notaires à adresser une copie intégrale du testament, aux établissements bénéficiaires de legs.

En effet, de ce que les personnes morales légataires ont le droit de connaître les libéralités à elles attribuées, il ne peut pas résulter qu'elles peuvent s'immiscer dans les secrets des familles. Les testaments publics et olographes contiennent souvent des dispositions ou énonciations qui ne pourraient sans inconvénient être portées à la connaissance de personnes étrangères. Si l'opinion contraire était admise, il suffirait par exemple qu'un testament renfermât un legs de 1.000 francs aux pauvres d'une commune pour que soit divulguée la reconnaissance d'un enfant naturel faite dans ce même acte de dernière volonté.

Les dispositions testamentaires doivent donc être inviolables, et comme nous le verrons plus loin, un notaire n'est jamais obligé de fournir à un établissement légataire une copie intégrale du testament à moins que (art. 5 du décret du 1^{er} février 1896) le gouvernement, statuant en Conseil d'Etat, ne juge utile de la requérir. Nous verrons par quels motifs cette disposition peut être justifiée.

Nous arrivons maintenant à l'ordonnance du 30 septembre 1827 qui est relative aux règles à suivre dans les

colonies pour l'acceptation des dons et legs en faveur des églises, des pauvres et des établissements publics.

L'article 4 de cette ordonnance est ainsi conçu : « Tout
« notaire, greffier ou autre officier public qui aura reçu
« ou chez lequel aura été déposé un testament ou acte quel-
« conque contenant des dispositions au profit d'un établis-
« sement public, sera tenu d'en donner avis aux adminis-
« trateurs de cet établissement lors de l'ouverture ou de
« l'exécution du testament, ou lors de la réception ou du
« dépôt des autres actes. Lesdits officiers publics adresse-
« ront en outre au procureur général de la colonie ou au
« magistrat qui remplit les fonctions de ministère public
« des extraits en bonne forme des actes renfermant les-
« dites dispositions. Le tout à peine de 300 francs d'amende
« contre le notaire ou dépositaire public qui n'aurait pas
« satisfait au vœu du présent article, etc. »

Nous n'entrerons pas dans le commentaire de ces dispositions parce que ce serait dépasser notre sujet, le décret du 1^{er} février 1896 n'étant pas applicable aux colonies, l'Algérie exceptée.

L'ordonnance du 14 janvier 1831 n'est pas en réalité relative à l'obligation qui pèse sur les notaires et que nous étudions spécialement. Elle est cependant intéressante à mentionner, notamment à cause de son article 2 qui défend à ces officiers de passer aucun acte de vente, d'acquisition, d'échange, de cession ou transport, de constitution de rente, de transaction au nom des établissements ecclésiastiques ou des communautés religieuses de femmes,

avant qu'il ne soit justifié de l'ordonnance royale portant autorisation de l'acte et qui devra y être entièrement insérée.

Nous ne pouvons que rappeler ici ce que nous disions plus haut sur la nullité des actes passés par les notaires, en contravention des règles posées par l'édit d'août 1749. Il n'y a que la sanction pénale portée par cet édit qui n'existe plus actuellement.

Nous aurons à revenir longuement sur l'article 3 de cette ordonnance lorsque nous nous occuperons de la mise en demeure des héritiers naturels du testateur.

L'expédition intégrale du testament contenant un legs fait à une personne morale n'est pas seulement utile à cette personne, pour les raisons que nous avons vues plus haut, mais elle peut être encore quelquefois nécessaire au gouvernement qui, si cette pièce n'est pas placée sous ses yeux, est insuffisamment renseigné pour accorder ou refuser l'autorisation exigée par l'article 910 du Code civil.

Le décret du 30 juillet 1863 ordonne bien, il est vrai, aux notaires dépositaires de testaments, de transmettre au préfet du département, de suite après l'ouverture de la succession et indépendamment de l'avis qu'ils sont tenus de donner aux établissements légataires en vertu des décrets et ordonnances que nous venons d'analyser, « un
« état sommaire de l'ensemble des dispositions faites en
« faveur des communes, des pauvres, des établissements
« publics, d'utilité publique ou religieux. »

Cette formalité, d'ailleurs, ne fut pas toujours remplie et la section de l'Intérieur du Conseil d'État, qui est chargé de statuer sur le plus grand nombre d'autorisations (il n'y a en effet que l'autorisation des dons et legs excédant 50.000 frs. qui soit soumise à l'assemblée générale du Conseil), la section de l'Intérieur, disons-nous, tout en regrettant que les prescriptions du décret du 30 juillet 1863 ne fussent pas observées, demanda dans une lettre en date du 9 mai 1882, à M. le Ministre de la Justice, que ces obligations fussent rappelées aux notaires.

Dans cette lettre la section de l'Intérieur, justifie en ces termes, la double obligation imposée aux notaires par le décret précité :

« Cette double production (à l'établissement légataire et
« au préfet) a été jugé indispensable. Dans chacune de ses
« parties, en effet, elle a été manifestement inspirée par
« des nécessités différentes, mais néanmoins très sensibles
« On ne supplée pas à leur exécution par la connaissance
« d'une *portion* ne donnant qu'une idée naturellement
« imparfaite et insuffisante du *tout*. Si les considérations
« tirées de la situation de l'établissement légataire, de
« sa puissance, de sa richesse, de ses charges, sont de
« nature à influencer sur la décision du gouvernement, l'ori-
« gine de la fortune du défunt, le degré de parenté de ses
« héritiers, leur situation plus ou moins digne d'intérêt,
« la nature et l'étendue des libéralités, sont également des
« circonstances dont il n'est pas possible de faire abstrac-
« tion. Or comment savoir s'il y a exagération dans l'en-

« semble des legs, si l'on en connaît qu'un seul ? Comment
« déterminer les réductions à ordonner si l'on n'a, au
« moins, l'état sommaire de toutes les dispositions sur
« lesquelles elles doivent porter ? Comment enfin fixer le
« sens et l'étendue d'une clause obscure, si l'on n'est en
« mesure de l'interpréter conformément à la maxime que
« l'interprétation doit se faire *ex intrinseco et non*
« *aliunde*.

« Vainement sous prétexte qu'ils sont les gardiens et
« les dépositaires du secret des familles, les notaires pré-
« tendent-ils, que les parties intéressées n'ont droit qu'à
« l'expédition de la disposition qui les concerne, le texte
« même de la loi du 23 ventôse an XI condamne leur in-
« terprétation. Quand le législateur a interdit à ces fonc-
« tionnaires de donner, à d'autres qu'aux ayants droit,
« connaissance ou copie des actes, il ne les a point auto-
« risés, contrairement aux règles élémentaires du droit, à
« diviser ou à distinguer là où il n'était admis ni division
« ni distinction.

« Le gouvernement d'ailleurs n'est-il pas lui même
« partie intéressée à ces testaments dont on lui demande
« d'approuver les dispositions en lui demandant l'autori-
« sation d'en profiter ? Il est, dès lors, fondé à exiger per-
« sonnellement la production de tous les documents dont
« la connaissance peut lui sembler utile. »

Le Garde des Sceaux s'empressa de déférer au désir
exprimé par la section de l'Intérieur et dans une circulaire
adressée aux procureurs généraux le 7 juin 1882, le

Ministre, après avoir constaté que les notaires ne délivrent à l'établissement légataire qu'un extrait du testament dans lequel est mentionné exclusivement le legs fait en sa faveur, et que la délivrance des extraits partiels ne permet pas au Conseil d'État de statuer en connaissance de cause, termine en disant : « Je vous prie d'informer les notaires
« de votre ressort que pour éviter des retards préjudi-
« ciables aux intéressés eux-mêmes, ils doivent toujours
« adresser aux établissements légataires ou tout au moins
« au plus intéressé d'entre eux une expédition complète
« du testament afin qu'elle soit produite au Conseil
« d'État. »

Ces termes se trouvent encore accentués dans une autre circulaire en date du 3 novembre 1888 émanée du même ministère et insérée au *Journal Officiel* le 21 du même mois.

Les circulaires des 7 juin 1882 et 3 novembre 1888 nous paraissent conçues dans des termes trop absolus en ce qui concerne l'obligation qui incombe aux notaires de délivrer aux personnes morales légataires l'expédition intégrale des testaments par lesquels elles sont instituées.

Il est bien vrai que dans la plupart des cas et notamment dans ceux que nous avons envisagés plus haut la personne morale à laquelle un legs a été fait a un intérêt légitime à connaître en entier le testament qui lui sert de titre, et il est hors de doute, qu'en équité, la délivrance d'une copie intégrale du testament, ne dût toujours lui

être consentie. Mais si nous nous plaçons en face de la législation en vigueur, nous sommes forcés de reconnaître que ce droit n'appartient pas à la personne morale instituée légataire, pas plus qu'à n'importe quel particulier d'ailleurs.

En effet, l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI, énonce que : « Les notaires ne pourront, sans ordonnance du président du tribunal de première instance, « délivrer expédition ni donner connaissance des actes, à « d'autres qu'aux personnes intéressées en nom direct, « héritier ou ayant droit, à peine de dommages-intérêts, « d'une amende de 100 francs et d'être en cas de récidive, « suspendus de leurs fonctions pendant trois mois ; sauf « néanmoins l'exécution des lois et règlements sur le droit « d'enregistrement et de celles relatives aux actes qui « doivent être publiés dans les tribunaux. »

Il ressort de ces termes que pour prendre connaissance ou obtenir expédition d'un testament, il faut être héritier, ayant droit ou personne intéressée en nom direct. Chacune de ces personnes n'a évidemment droit à prendre connaissance ou obtenir copie que de la partie du testament qui l'intéresse. Il serait abusif, pour une personne morale instituée légataire d'une somme minime de prétendre obtenir expédition *complète* d'un testament qui peut contenir souvent des dispositions intéressant l'honneur d'une famille d'autant plus que souvent ces dispositions ne seront que d'un intérêt minime pour la personne morale.

Les circulaires précitées sont donc allées trop loin,

lorsqu'elles ont prescrit aux notaires de délivrer une copie intégrale du testament à chaque personne morale instituée légataire ou tout au moins à la plus intéressée d'entre elles.

Les véritables principes de la matière nous paraissent se dégager d'un arrêt du 11 février 1868, par lequel la Cour de cassation a rejeté un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 16 juillet 1866, relatif à l'espèce suivante :

La veuve Riant réclamait au notaire Dufour en sa qualité de tutrice de ses enfants légataires particuliers de leur oncle, le sieur Désiré Riant, une expédition complète du testament de celui-ci.

Il a été dit par la Cour suprême « que l'article 23 de la
« loi du 25 ventôse an XI et l'article 839 du Code de pro-
« cédure civile, en prescrivant aux notaires de délivrer
« expédition des actes dont ils sont dépositaires aux par-
« ties intéressées en nom direct, héritiers et ayants droit,
« n'ont pas ajouté que les expéditions seraient, dans tous
« les cas, une reproduction complète de toutes les dispo-
« sitions que ces actes pouvaient contenir. — Que dès lors
« l'arrêt attaqué avait pu, sans violer les lois ci-dessus
« citées, décider que le notaire Dufour avait suffisamment
« rempli les obligations qu'elles lui imposaient en offrant
« à la veuve Riant expédition de la partie du testament
« de son beau-frère, concernant les legs particuliers faits
« par ce dernier au profit de ses enfants, alors que l'arrêt
« constatait, en fait, que cette expédition partielle assurait

« entièrement les intérêts des légataires particuliers et
« qu'une expédition plus étendue ne serait pour eux d'aucun
« utilité ne portant plus que sur un autre legs particulier
« qui, fait au profit d'un tiers, ne pouvait ni directement
« ni indirectement profiter aux enfants de la veuve Riant,
« celle-ci étant dans l'impossibilité d'alléguer même en
« quoi une expédition plus étendue que celle qui lui était
« offerte pourrait être utile à ses mineurs. »

En définitive, le notaire auquel est réclamée l'expédition intégrale d'un testament par un corps moral auquel est fait un legs, devra faire droit à cette demande ou la repousser, suivant qu'elle reposera ou non sur un intérêt légitime; mais comme l'a indiqué l'arrêt de la Cour de Paris du 16 juillet 1866, il ne saurait se faire « l'appréciateur souverain de l'intérêt du réclamant et de la mesure dans laquelle doit être restreinte l'expédition qui lui est « délivrée ». Le refus du notaire de fournir le texte complet du testament pourra être déféré aux tribunaux, en vertu des articles 839 et 840 du Code de procédure civile et à ceux-ci il appartiendra d'ordonner, s'il y a lieu, la délivrance d'une expédition intégrale. D'ailleurs il est à noter qu'en refusant sans raison valable à une personne morale légataire l'expédition intégrale d'un testament un notaire s'exposerait aux poursuites disciplinaires qu'a prescrites la circulaire ministérielle du 3 novembre 1888.

La notification prévue par l'article 5 de l'ordonnance du 2 avril 1817 n'est pas la seule à laquelle doivent procéder

les notaires dépositaires des testaments dans lesquels sont consignées des libéralités faites en faveur de personnes morales.

Aux termes du décret du 30 juillet 1863 que nous avons « déjà mentionné : « Tout notaire dépositaire d'un testa-
« ment contenant un ou plusieurs legs au profit des com-
« munes, des pauvres, des établissements publics ou
« d'utilité publique, des associations religieuses et des
« titulaires énumérés dans l'article 3 de l'ordonnance du
« 2 avril 1817, devra transmettre sans délai, au préfet du
« département compétent pour l'autorisation, après l'ou-
« verture du testament, un état sommaire de l'ensemble
« des dispositions de cette nature insérées au testament,
« indépendamment de l'avis qu'il est tenu de donner aux
« légataires en exécution de l'ordonnance précitée. »

Cet article est intéressant à mentionner et il doit spécialement attirer notre attention parce que c'est la première fois que nous voyons le gouvernement obliger les notaires à lui faire connaître directement, les dispositions faites en faveur des personnes morales que peuvent contenir les testaments dont ils sont dépositaires.

Avant la promulgation de ce décret il arrivait souvent que les personnes morales informées par les notaires des libéralités à elles faites parvenaient à entrer en possession de ces libéralités avant d'avoir obtenu de l'administration, l'autorisation de les accepter. Les héritiers naturels ou légataires universels mal renseignés sur leurs droits ou même quelquefois de leur propre volonté, consen-

taient la délivrance de ces legs avant qu'il leur eût été justifié, par l'établissement légataire, de l'obtention de l'autorisation prescrite par l'article 910 du Code civil.

Le gouvernement ne devait pas tarder à s'apercevoir qu'il y avait là un double danger à conjurer : 1^o danger qui consistait dans la violation partielle de la règle posée par l'article 910 du Code civil ; 2^o préjudice financier causé à l'Etat : le montant de ces libéralités payées de la main à la main par les héritiers sans acte de délivrance de legs échappait en effet à la perception des droits de transmission dus à l'État.

Le décret du 30 juillet 1863 a donc eu pour but de mettre le gouvernement à même de connaître les legs faits aux personnes morales et d'inviter ces personnes à solliciter auprès de lui l'autorisation de les accepter.

A ce point de vue, le gouvernement dispose de moyens plus ou moins efficaces suivant qu'il s'agit d'établissements publics ou seulement d'établissements d'utilité publique auxquels nous pouvons assimiler les congrégations religieuses régulièrement autorisées. En ce qui concerne la première catégorie de ces personnes morales, le gouvernement est bien armé : elles sont toutes en effet directement placées sous la tutelle administrative et aucun des actes qu'elles accomplissent n'échappe à sa vigilance. En outre, et si en règle générale l'administration ne peut pas se substituer aux représentants d'un établissement public pour accomplir les actes de la vie civile, elle dispose de moyens indirects très sûrs pour les obliger

à se conformer à la loi. Quant aux établissements d'utilité publique et aux congrégations religieuses autorisées, la puissance publique ne dispose que d'un seul moyen pour les contraindre à se conformer aux prescriptions législatives, c'est le retrait de l'autorisation qui leur a conféré la personnalité civile. Ce moyen extrême est de nature à être appliqué très rarement, et nous ne croyons pas qu'il soit possible de citer un exemple d'un cas où il aurait été fait application de cette mesure. Les établissements d'utilité publique une fois créés ne dépendent plus de l'administration, ils ont une vie propre ; ils n'ont besoin d'aucune autorisation pour acheter, vendre, plaider, transiger, et en général accomplir tous les actes de la vie civile. Aussi nous ne voyons pas très bien, à moins d'employer la mesure extrême ci-dessus, comment l'administration pourrait contraindre ces établissements à solliciter l'autorisation d'accepter les legs qui leur sont faits, si les héritiers ou légataires universels consentent à leur en faire la délivrance. Si les héritiers refusent la délivrance du legs et que l'établissement légataire soit obligé d'intenter une instance judiciaire, le cas n'est plus le même ; la prétention de cet établissement ne sera admise par l'autorité judiciaire qu'autant qu'il aura obtenu de l'administration, l'autorisation prescrite par l'article 910 du Code civil.

Quoiqu'il en soit les motifs qui ont dicté le décret du 30 juillet 1863, ne sont pas douteux et ces motifs à eux seuls suffisent à condamner l'opinion qu'on a émise après sa promulgation, à savoir que le notaire dépositaire d'un

testament ne serait obligé de faire parvenir à l'administration l'état sommaire prescrit par ce décret qu'autant que l'on se trouverait en face de legs dont l'acceptation est susceptible d'être autorisée par arrêté préfectoral et par conséquent dans le cas où le droit de statuer appartiendrait au chef de l'Etat, le notaire n'aurait aucune signification à faire.

Les termes dans lesquels est rédigé ce décret peuvent donner quelque crédit à cette interprétation mais elle est tout à fait contraire à son esprit, aussi préférons-nous adopter l'opinion qui décide que le notaire doit toujours envoyer l'état sommaire quelque que soit l'autorité compétente pour statuer. C'est d'ailleurs cette manière de voir qui a été adoptée par le Ministre de l'Intérieur dans sa circulaire, en date du 18 août 1863.

Dans le cas, y est-il dit, « où un ou plusieurs legs nécessiteraient une décision souveraine, les préfets des « départements les moins intéressés devront transmettre « le dossier de leur instruction à celui de leurs collègues « qui aura la plus grande part dans les libéralités afin que « celui-ci puisse adresser toutes les pièces de l'affaire au « Ministre compétent. »

Cette discussion n'a d'ailleurs plus qu'un intérêt historique, car depuis la promulgation du décret du 1^{er} février 1896, la question ne se pose plus.

L'article 1^{er} de ce décret impose, en effet, à tout notaire dépositaire d'un testament contenant des legs en faveur de l'Etat, des départements, des communes, des établis-

sements publics ou d'utilité publique et des associations religieuses autorisées, trois obligations distinctes : 1^o il doit faire connaître, aussitôt après l'ouverture du testament à chaque établissement légataire les dispositions qui intéressent ; 2^o il doit adresser au Préfet du lieu de l'ouverture de la succession la copie intégrale de ces dispositions sur papier libre ; 3^o il doit adresser en outre à ce même fonctionnaire un état sur papier libre des héritiers naturels du testateur dont l'existence lui aura été révélée.

Avant même la promulgation de ce décret, d'autres obligations avaient été imposées aux notaires par une circulaire du Garde des Sceaux, en date du 3 novembre 1888.

Cette circulaire dit en effet : « Il résulte d'indications
« qui m'ont été fournies, que fréquemment des libéralités
« dont le gouvernement a refusé d'autoriser l'acceptation
« sont néanmoins recueillies par les établissements inté-
« ressés, à qui les légataires universels ou les héritiers
« naturels du testateur en versent le montant, faute
« d'avoir été éclairés par les notaires sur l'étendue de
« leurs droits. Il importe au plus haut degré que ces
« officiers publics ne négligent pas, en pareil cas, de faire
« connaître aux représentants du testateur qu'ils ne doi-
« vent pas acquitter les legs mis à leur charge, tant qu'il
« n'est pas justifié de l'autorisation préalable du gouver-
« nement. Si un décret d'autorisation est intervenu, il
« reste encore du devoir des notaires d'en faire connaître
« aux intéressés les termes exacts, et au besoin, de leur

« en expliquer la portée et les conséquences, selon que le
« décret autorise, en tout ou en partie, les libéralités. »

Le Ministre envisage ici deux hypothèses bien distinctes :

1^o Au moment où les héritiers se déclarent disposés à délivrer un legs fait à un établissement, l'autorisation n'a pas été obtenue, peut-être même la personne morale n'ayant pas encore sollicité cette autorisation, l'instruction administrative qui doit la précéder n'est-elle pas encore commencée.

Dans ce cas, le notaire doit appeler l'attention des héritiers sur la nécessité d'attendre l'autorisation gouvernementale pour mettre l'établissement légataire en possession du montant du legs et en même temps, il leur indiquera que jusqu'à ce que l'autorisation soit accordée, ils peuvent former une opposition entre les mains de l'autorité publique qui en tiendra tel compte que de raison. Depuis le décret du 1^{er} février 1896, les héritiers n'ont plus qu'un délai de trois mois pour faire parvenir leur réclamation au préfet chargé de l'instruction, il est utile toutefois que le notaire appelle l'attention des héritiers, s'il en est temps encore, sur l'effet que pourrait produire une réclamation portée devant l'autorité administrative. Bien des héritiers ignorent en effet que le gouvernement jouit, pour autoriser ou refuser d'autoriser l'acceptation des libéralités faites aux personnes morales d'un pouvoir discrétionnaire et qu'il peut entraver, pour des raisons de convenance,

l'exécution d'un legs parfaitement valable, au point de vue du droit.

2° Le gouvernement a exercé l'autorité qu'il tient de l'article 910 du Code civil: le rôle du notaire varie alors, suivant que la décision du gouvernement porte acceptation, refus d'autorisation ou réduction.

1° L'établissement légataire a-t-il été autorisé à accepter la libéralité? Le notaire ne doit pas laisser ignorer aux héritiers que cette décision administrative ne préjuge en rien la validité du legs, et qu'ils ont le droit de contester celle-ci devant la juridiction civile. Il lui incombera également le cas échéant, de signaler à leur attention les clauses accessoires du décret ou de l'arrêté d'autorisation, et par exemple, les réserves relatives aux conditions impossibles, immorales ou illicites.

2° L'autorisation d'accepter a-t-elle été refusée purement et simplement à l'établissement légataire, ou ne lui a-t-elle été accordée que pour partie? Le notaire avertira les héritiers que, suivant la décision prise, ils n'ont pas à délivrer le legs ou ils n'ont à le délivrer que pour partie.

Le décret du 1^{er} février 1896, n'a rien changé aux prescriptions contenues dans la circulaire du 3 novembre 1888 et qui ont été édictées dans l'intérêt des héritiers. Nous ferons cependant remarquer qu'un notaire qui ne satisferait pas à ces instructions, n'engagerait que sa responsabilité morale; il n'encourrait des peines disciplinaires que dans le cas, par exemple, où l'établissement n'ayant pas

été autorisé à accepter un legs, les héritiers désirant quand même exécuter les intentions de leur auteur, en consentiraient la délivrance et que le paiement de cette libéralité se ferait sous ses yeux ou par son entremise.

CHAPITRE III

MODIFICATIONS APPORTÉES DANS LES OBLIGATIONS DES NOTAIRES PAR LE DÉCRET DU 1^{er} FÉVRIER 1896.

Il nous faut maintenant revenir aux prescriptions inscrites dans l'article premier du décret du 1^{er} février 1896.

Nous ne nous occuperons pour le moment que des deux premières obligations imposées aux notaires à savoir : 1^o obligation de faire connaître, aussitôt après l'ouverture du testament, à chaque établissement légataire les dispositions qui l'intéressent ; 2^o obligation d'adresser au préfet du lieu de l'ouverture de la succession la copie intégrale de ces dispositions.

Nous connaissons déjà les motifs qui ont dicté ces mesures il nous faut maintenant préciser exactement en quoi elles consistent.

Tout d'abord que doit-on entendre par dispositions faites en faveur d'établissements publics ou d'utilité publique ? Le mot disposition désigne-t-il seulement les legs ou comprend-il non seulement les legs mais encore les charges d'hérédité ?

L'intérêt de la question est visible.

L'article 910 du Code civil ne soumet à l'autorisation administrative que les dons et les legs ; donc cette autorisation est nécessaire seulement en matière de dons et legs et laisse en dehors de sa sphère d'application toutes les dispositions revêtant la forme de charges de donation ou d'hérédité.

Il y a donc lieu de préciser exactement d'une part ce qu'on entend par dons, legs et charges de donation ou d'hérédité et d'autre part comment il est possible de les distinguer pour soumettre les premiers à l'autorisation préalable, les autres en étant affranchis.

Nous n'avons pas à discuter ici la question de savoir si les charges de donation ou d'hérédité dont l'exécution est susceptible de procurer un bénéfice à des établissements non reconnus sont valables ou si on doit au contraire les considérer comme caduques, en les assimilant à ce point de vue à des dons ou à des legs, la question étant en dehors du sujet que nous nous sommes imposé ; nous n'envisagerons la question que dans l'hypothèse où la personne morale bénéficiaire est un établissement régulièrement pourvu de l'existence légale.

Quel est donc le critérium qui nous permettra de distinguer un don ou un legs d'une charge de donation ou d'hérédité ?

Nous nous occuperons spécialement de la distinction des legs et des charges d'hérédité laissant de côté celle relative aux dons et charges de donations, la première seule

offrant un sérieux intérêt dans la pratique. Il est bon d'ailleurs de remarquer que le critérium qui permet de différencier les charges de donation des dons proprement dits est identique à celui qui sert à distinguer les charges d'hérédité des legs.

Cela dit, à notre avis, une disposition testamentaire constitue un legs toutes les fois que le testateur a voulu conférer à l'établissement bénéficiaire le droit de la faire exécuter ; au contraire il ne faut regarder que comme une simple charge d'hérédité la disposition testamentaire dont l'exécution est laissée à la discrétion des héritiers du de cujus et qui, tout en intéressant l'établissement, n'est pas destinée dans l'esprit du testateur à créer un droit en sa faveur.

Dans le cas d'un legs, la personne morale tient de la volonté même du testateur la vocation héréditaire ce qui n'existe pas lorsqu'il s'agit d'une charge d'hérédité. Dans ce dernier cas la personne morale appelée à profiter éventuellement de l'exécution de cette libéralité peut n'être pas directement désignée par le testateur qui se décharge sur l'héritier, légataire universel ou à titre universel ou même souvent sur un exécuteur testamentaire du soin de la choisir. En cas de legs au contraire la personne morale est toujours nominalement désignée et elle tient du testateur lui-même un droit sur les biens qu'elle est appelée à recueillir.

Le testateur a-t-il dit : « Je lègue 10.000 francs à la fabrique de l'église de X... à charge par elle de faire dire

une messe par an, à perpétuité, pour le repos de mon âme. » Aucun doute ne peut s'élever, on se trouve bien en face d'un legs fait à la fabrique.

Le testateur a-t-il dit au contraire : « Je lègue 10.000 fr. à M. X.... à charge par lui de faire dire 100 messes pour le repos de mon âme. » Pas de doute non plus, le legs de 10.000 fr. est grevé d'une charge d'hérédité.

Mais entre ces deux hypothèses sûres et précises et dans lesquelles la controverse n'est pas possible, on en trouve souvent dans lesquelles il est difficile de se prononcer, les legs ne se séparant des charges d'hérédité que par des nuances imperceptibles.

La distinction n'en est pas moins capitale, car ainsi que nous l'avons vu, seule la première catégorie de ces dispositions est soumise à la nécessité de l'autorisation préalable.

En présence de ces difficultés d'interprétation, nous inclinons à penser que les notaires doivent faire connaître aux établissements intéressés, toutes les dispositions, legs ou charges d'hérédité qui peuvent leur être faits ; de même l'état que ces officiers publics ont à adresser au préfet, devra-t-il contenir ces deux catégories de libéralités.

Il ne saurait en effet appartenir à un officier ministériel, quelque savant et éclairé qu'il fut, de trancher de sa propre autorité une question qui soulève d'aussi graves difficultés d'interprétation.

Le terme de disposition dont se sert le décret, vient

corroborer notre opinion, car il est assez large pour comprendre à la fois les legs et les charges d'hérédité.

Une fois que le notaire a fait connaître aux établissements bénéficiaires, les legs ou charges d'hérédité qui les intéressent, qu'il a d'autre part adressé au préfet du lieu de l'ouverture de la succession, la copie intégrale de ces libéralités, son devoir est accompli et sa responsabilité est à couvert. Mais alors une autre question se pose : Quelle est l'autorité qui va être chargée de définir exactement la nature de ces libéralités ? Qui dira cette libéralité est un legs ou au contraire elle ne constitue qu'une simple charge d'hérédité ? Est-ce au gouvernement et à l'autorité administrative qu'incombe ce soin ? Est-ce, au contraire, à l'autorité judiciaire, qui seule a qualité pour interpréter les clauses d'un testament, que revient ce droit ?

La circulaire du 3 novembre 1888, dit à ce sujet : « En
« dressant l'état sommaire des dispositions testamentaires
« soumises à l'autorisation du gouvernement, les notaires
« omettent parfois d'y comprendre certaines d'entre elles,
« dans la pensée qu'elles ne constituent que de simples
« charges d'hérédité. Or, il ne peut leur appartenir de se
« constituer appréciateurs des libéralités contenues dans
« les testaments dont ils sont dépositaires. *C'est au gou-*
« *vernement et au Conseil d'État, que revient ce pouvoir*
« *d'appréciation et de contrôle, en des matières d'ailleurs*
« *déliçates et qui soulèvent de graves difficultés de*
« *jurisprudence.* »

Il paraît bien ressortir de ces termes que le soin de

décider si une disposition testamentaire constitue une simple charge d'hérédité, soustraite à la nécessité d'une autorisation ou un legs, et tombant à ce titre sous le contrôle de la puissance publique, est attribué à l'autorité gouvernementale et administrative à l'exclusion de l'autorité judiciaire.

Nous trouvons au contraire la thèse diamétralement opposée soutenue dans le n° 4073 du 12 décembre 1888 du *Journal du Notariat*. D'après l'auteur de l'article, M^e Félix Bonnet, l'on ne saurait reconnaître le droit d'attribuer à une disposition le caractère d'un legs ou celui d'une charge d'hérédité qu'à un pouvoir qui n'est ni le pouvoir exécutif ni l'autorité administrative, mais le pouvoir judiciaire.

« C'est, en effet, dit M^e Bonnet dans le Code civil qu'est
« écrit l'article 910 qui pose le principe de l'autorisation
« des dons et legs au profit des établissements publics ;
« à côté de cet article se trouvent tous les principes qui
« régissent les donations et les successions ; c'est donc
« aux tribunaux de droit commun, interprètes du Code
« civil, qu'il appartient d'examiner toutes les questions
« qui s'y rattachent, et en particulier d'assigner aux dis-
« positions testamentaires leur véritable portée et leur
« caractère juridique. Si la juridiction civile reconnaît à
« une disposition testamentaire le caractère d'une charge
« d'hérédité toute demande d'autorisation est superflue ;
« si, au contraire, elle déclare qu'elle constitue une libé-
« ralité, la demande d'autorisation est nécessaire. Ni dans

« un cas ni dans l'autre le Conseil d'État n'est compétent
« pour résoudre cette question préjudicielle ; la solution
« qu'en a donnée la juridiction civile suffit, dans un cas
« comme dans l'autre, pour couvrir la responsabilité des
« parties intéressées et, s'il y a lieu, de leurs notaires. »

Donc, d'après la circulaire du 3 novembre 1888, le Conseil d'État serait seul compétent pour trancher la question qui nous occupe ; au contraire, d'après M^e Bonnet ce droit reviendrait à l'autorité judiciaire.

A notre avis la vérité existe dans une troisième opinion, à laquelle s'est rangée la jurisprudence administrative et judiciaire et qui consiste à reconnaître au Conseil d'État et au pouvoir judiciaire des compétences parallèles, s'exerçant indépendamment l'une de l'autre, chacune dans son domaine propre.

Pour la faculté de recevoir, il y a en effet, à distinguer, comme pour tous les droits civils, entre la jouissance et l'exercice. La jouissance, c'est l'attribution des droits, l'exercice, c'est la mise en œuvre de ces droits. La capacité de recevoir, placée sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire, appartient aux personnes morales, mais lorsqu'il s'agit de ces personnes, elle n'a son effet que moyennant une autorisation de la puissance publique. Une double compétence résulte donc de cette distinction : les difficultés qui concernent la jouissance du droit ressortissent à l'autorité judiciaire, tandis que celles que soulève son exercice relèvent du gouvernement, c'est-à-dire du Chef de l'État délibérant en son Conseil.

Or, la question de savoir si une disposition testamentaire constitue un legs en faveur de telle personne morale, ou une simple charge d'hérédité susceptible de lui procurer un bénéfice, peut se présenter sous un double aspect. Telle personne a-t-elle la qualité de légataire ? C'est alors une question de jouissance du droit d'acquérir qui est de la compétence de l'autorité judiciaire. Telle personne a-t-elle le droit de se prévaloir de sa qualité de légataire ? Voilà une question d'exercice qui, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, devient de la compétence de l'autorité administrative.

La loi n'ayant pas indiqué l'ordre dans lequel statueront le gouvernement et l'autorité judiciaire, la priorité appartiendra à l'un ou à l'autre suivant les cas.

Supposons l'espèce suivante : Un testateur a laissé 10.000 francs pour secourir les pauvres de la commune de X.. Sommes-nous ici en présence d'un legs ou d'une charge d'hérédité ? Le testateur a-t-il entendu confier à ses héritiers le soin de distribuer eux-mêmes cette somme aux pauvres ou, a-t-il voulu gratifier directement le bureau de bienfaisance de X... ?

Si le gouvernement a été appelé avant la juridiction civile à se prononcer sur cette difficulté et qu'il ait considéré cette disposition comme un legs, qu'il a autorisé le bureau de bienfaisance à accepter la juridiction civile, saisie d'une demande en délivrance, ne sera pas liée par l'interprétation donnée par l'autorité administrative et restera libre de repousser la demande en délivrance portée

devant elle par le bureau de bienfaisance, en se fondant sur ce qu'à son avis, la disposition ne constitue qu'une simple charge d'hérédité.

Le gouvernement a-t-il, au contraire, vu dans la disposition testamentaire une charge d'hérédité sur laquelle il n'avait pas à statuer, le défaut d'autorisation s'opposera à ce que, sous prétexte qu'il s'agit d'un legs et non d'une charge de succession, une demande en délivrance soit portée par le bureau de bienfaisance devant la juridiction civile.

Si maintenant nous supposons que la juridiction civile a eu à statuer avant le gouvernement, il nous faut distinguer deux hypothèses :

1° La juridiction civile a décidé que la disposition testamentaire constituait un legs : dans ce cas, le gouvernement n'en conserve pas moins le droit d'autoriser ou de refuser l'autorisation à l'établissement légataire, en vertu des pouvoirs que lui donne l'article 910 du Code civil, non seulement s'il juge que les héritiers du testateur sont nécessaires ou pour tout autre motif du même ordre, mais encore s'il estime que la disposition constitue une simple charge d'hérédité.

2° Au contraire, a-t-il été admis par la juridiction civile qu'il s'agit d'une simple charge d'hérédité, le gouvernement ne saurait, quand bien même il croirait que la nature de la disposition a été méconnue, la tenir pour un legs qu'il autoriserait le bureau de bienfaisance à accepter.

Il n'y a plus rien à accepter en présence de la décision rendue par l'autorité judiciaire.

La circulaire du 3 novembre 1888 est donc allée trop loin en méconnaissant les droits de l'autorité judiciaire sur l'interprétation du caractère des dispositions testamentaires, mais l'autorité administrative n'a pas outre-passé ses pouvoirs, comme le prétend M^e Bonnet, en rappelant aux notaires les prescriptions du décret du 30 juillet 1863 qui les obligeaient d'adresser au préfet un état sommaire des dispositions faites en faveur des établissements publics.

Le notaire, pour mettre sa responsabilité à couvert, devra donc faire connaître à chaque établissement légataire toutes les dispositions, legs ou charges d'hérédité qui pourraient l'intéresser et comprendre d'autre part toutes ces libéralités dans l'état qu'il doit transmettre à l'administration préfectorale.

Mais depuis la promulgation du décret du 1^{er} février 1896, il ne suffit plus, comme sous l'empire de l'article 5 de l'ordonnance du 2 avril 1817 que le notaire *donne avis* à chaque établissement légataire de la disposition qui peut l'intéresser, il faut qu'il la lui *fasse connaître*.

Il y a là, suivant nous, une aggravation de la charge pesant sur ces officiers ministériels. Autrefois ils pouvaient se borner à informer, par simple lettre missive, la personne morale de la libéralité qui lui était attribuée. Actuellement, il y a plus, le notaire devra adresser la

copie *in extenso* du texte même de la disposition testamentaire.

Quant à l'*état sommaire* que le notaire, sous l'empire du décret du 30 juillet 1863, devait adresser au préfet compétent pour l'autorisation, il est remplacé par une *expédition intégrale* des dispositions faites en faveur des personnes morales, adressée au préfet du lieu de l'ouverture de la succession, autrement dit du lieu où le testateur était domicilié au moment de son décès. C'est, en effet, ce fonctionnaire qui, ainsi que nous le verrons plus loin, est chargé de remplir les nouvelles formalités prescrites par le décret du 1^{er} février 1896 et qui joue dans l'instruction telle qu'elle a été organisée un rôle prépondérant.

La copie ou expédition transmise au Préfet a été qualifiée d'intégrale par l'article 1^{er} de ce décret, parce que les dispositions concernant les établissements y seront insérées en entier, mais elle ne sera que partielle en ce sens qu'elle ne comprendra que la partie du testament dans laquelle ces dispositions se trouvent consignées. Ce ne sera, en somme, que la récapitulation des différents extraits adressés aux établissements légataires.

La question de savoir s'il convenait de contraindre le notaire à adresser au préfet une expédition complète du testament s'est posée devant le Conseil d'Etat lors de l'élaboration du décret du 1^{er} février 1896, mais cette assemblée n'a pas hésité à la résoudre négativement; il lui a paru inadmissible qu'un legs de quelques francs, adressé

aux pauvres, pût avoir pour conséquence de livrer des secrets de famille à l'autorité administrative, et qu'elle se trouvât ainsi initiée aux affaires des particuliers alors qu'elle n'est chargée par l'article 910 du Code civil que de surveiller celles des personnes morales.

Nous avons vu plus haut que le droit pour une personne morale légataire, d'exiger du notaire, une copie du testament par laquelle elle est instituée, a pour mesure l'intérêt qu'elle peut avoir à cette communication. Mais il est des cas où la divulgation d'un testament est susceptible de servir les intérêts dont l'article 910 du Code civil a remis la garde à l'État sans froisser aucun intérêt particulier et où, dès lors, le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait aucune raison pour qu'elle fût refusée à la puissance publique. Aussi tout en exigeant, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} février 1896, pour le préfet une copie ou expédition partielle, ce même décret donne-t-il au Conseil d'État le droit de requérir, s'il le juge nécessaire, du notaire dépositaire du testament, une copie ou expédition intégrale, qui sera délivrée sur papier libre.

Le droit de requérir du notaire, l'expédition intégrale du testament par lequel une personne morale est instituée légataire n'existe, d'après l'article 5, qu'autant qu'il s'agit d'un legs sur lequel il doit être statué par décret rendu en Conseil d'État, de sorte que ce droit n'est destiné à s'exercer que sous le contrôle de cette haute assemblée. Il n'a été accordé ni au ministre de l'Instruction publique à l'occasion des legs dont il autorise l'acceptation, conformé-

ment aux décrets du 29 mars 1890 et 9 août 1893, ni aux préfets à propos des legs qui sont acceptés avec leur autorisation.

Il nous est facile de comprendre pourquoi cette prérogative a été refusée aux ministres et aux préfets. La production d'une copie intégrale du testament contenant des dispositions en faveur de personnes morales n'est nécessaire que lorsqu'il s'est produit des réclamations de la part des héritiers naturels du testateur. C'est dans ce cas seulement qu'en général l'autorité administrative est appelée à réduire le montant des libéralités faites aux établissements publics et quelquefois à refuser à ces derniers l'autorisation d'accepter. Or, nous avons vu que d'après la jurisprudence administrative, les préfets ne sont jamais compétents lorsqu'il s'est produit des réclamations de la part d'héritiers naturels. En outre l'article 29 du décret du 29 mars 1890, relatif aux écoles normales primaires énonce qu'en cas de réclamation, l'autorisation nécessaire à ces établissements pour accepter les dons et legs qui leur sont faits est donnée par décret en Conseil d'État.

Dans les cas où la réquisition de la copie intégrale du testament est possible, l'article 5 du décret du 1^{er} février 1896 veut qu'elle émane du gouvernement. Dès lors si le Conseil d'État saisi d'une demande d'autorisation estime que cette pièce est nécessaire à l'instruction complète de l'affaire, il émettra un avis en ce sens et le ministre intéressé provoquera un décret prescrivant au notaire la pro-

duction de la copie intégrale du testament qu'il pourra fournir sur papier libre.

L'intervention du Président de la République nous paraît ici nécessaire, parce qu'à notre avis, il convient de rapprocher l'article susvisé de l'article 940 du Code civil, qui énonce que les legs faits aux personnes morales n'auront leur effet qu'autant qu'ils seront autorisés par un arrêté du gouvernement ; il est évident que, pour répondre aux prescriptions du décret du 1^{er} février 1896, la réquisition de l'expédition intégrale d'un testament doit avoir lieu de la même manière que l'autorisation de l'acceptation des legs, c'est-à-dire par décret.

Mais il nous reste maintenant une question à examiner. Le Président de la République, qui ne disposait que des pouvoirs généraux que lui confère l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 n'a-t-il pas, en décidant que le Gouvernement pourra requérir la copie intégrale du testament contenant des dispositions en faveur des établissements publics ou d'utilité publique, outrepassé les limites de son autorité réglementaire ? N'a-t-il pas de même excédé les limites de sa compétence, en prescrivant à ces officiers publics d'adresser aux préfets, des expéditions partielles de ces mêmes actes de dernière volonté ? En d'autres termes ne dépendait-il pas du législateur seul, de mettre à la charge des notaires, les obligations prévues par les articles 1^{er} § 2 et 3 § 2 du décret du 1^{er} février 1896 ?

Il nous faut distinguer entre ces deux catégories d'obligations qui incombent aux notaires.

Et d'abord, il n'est pas douteux, à notre avis, en ce qui concerne le droit pour le gouvernement, de requérir la copie intégrale d'un testament, que le décret du 1^{er} février 1896, porte atteinte à la loi du 25 ventôse an XI. L'article 23 de cette loi, dispose en effet, ainsi que nous l'avons vu plus haut, que les notaires ne doivent donner connaissance ou délivrer expédition des actes, qu'aux personnes intéressées en nom direct, héritiers ou ayants-droit. Le droit d'obtenir expédition ou de prendre connaissance de ces actes est exclusivement réservé à ces personnes. La loi du 25 ventôse an XI n'a pas accordé ce droit à l'État, et même, en se bornant à réserver l'application des lois et règlements sur l'enregistrement, elle a clairement laissé entendre que l'État n'a, sur les actes des notaires, d'autre faculté d'investigation que celle qui lui est conférée par l'article 54 de la loi du 22 frimaire an VII.

« Les dépositaires des registres de l'état-civil, porte
« cet article, ceux des contributions, et tous autres char-
« gés des archives et dépôts des titres publics, seront
« tenus de les communiquer sans déplacer, aux préposés
« de l'enregistrement, à toute réquisition, et de leur lais-
« ser prendre sans frais les renseignements, extraits et
« copies qui leur seront nécessaires pour les intérêts de la
« République..... Ces dispositions s'appliquent aussi aux
« notaires, huissiers, greffiers et secrétaires d'administra-
« tions centrales et municipales, pour les actes dont ils sont
« dépositaires. Sontexceptés, les testaments et autres actes
« de libéralité à cause de mort du vivant des testateurs. »

Sur le vu de ces textes, il nous paraît que le décret du 1^{er} février 1896, est allé trop loin en exigeant des notaires, l'expédition intégrale des testaments.

Sans doute, on a pu soutenir qu'en raison des pouvoirs, dont l'article 910 du Code civil lui confie l'exercice, le gouvernement doit être considéré comme une personne intéressée dans les testaments par lesquels il est fait des legs aux personnes morales et que, par suite, il puise dans l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI, le droit de se faire délivrer expédition et de prendre connaissance desdits testaments ; mais cette thèse ne nous paraît guère admissible, bien qu'elle ait été soutenue, ainsi que nous l'avons vu, par la section de l'Intérieur du Conseil d'État, dans une lettre adressée à M. le Garde des Sceaux, le 9 mai 1882, lettre qui a motivé la circulaire ministérielle du 7 juin suivant.

Il suffit, pour réfuter cette opinion, de faire observer qu'en doctrine, comme en jurisprudence, il est constant que, par personnes intéressées dans les actes notariés, il ne faut entendre que les personnes pour lesquelles ou contre lesquelles ces actes font titre ou, autrement dit, les personnes au profit ou à la charge desquelles il est né des droits ou des obligations ; dès lors, les personnes morales en faveur desquelles il a été fait des dispositions dans un testament, sont des personnes intéressées, mais l'on ne saurait considérer comme intéressé, au sens de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI, le gouvernement qui n'a qu'à accorder ou à refuser l'autorisation prévue par l'ar-

ticle 910 du Code civil et à l'égard duquel le testament ne produit aucun effet civil. L'intérêt dont se prévautrait le gouvernement pour réclamer une expédition, est purement moral et par conséquent il n'est pas de la nature de ceux que la loi du 25 ventôse an XI a pris en considération ; de plus, il n'est qu'indirect, alors qu'une expédition n'est due qu'aux personnes intéressées en nom direct.

D'ailleurs le décret du 1^{er} février 1896, suppose évidemment que le gouvernement ne tirait pas de la loi du 25 ventôse an XI, le droit d'obtenir l'expédition intégrale d'un testament contenant des legs en faveur de personnes morales ; si ce droit lui avait appartenu, il n'y aurait pas eu besoin de le lui accorder par l'article 5 de ce décret.

Et reconnaissant au gouvernement le droit d'exiger cette pièce, s'il le juge nécessaire, le décret a eu pour objet de combler ce que ses auteurs regardaient comme une lacune de la législation existante ; mais, par cela même qu'il a amendé la loi du 25 ventôse an XI, il a excédé les pouvoirs réglementaires et a fait ce que seule une loi pouvait ordonner. De sorte qu'en définitive l'on ne peut guère se dispenser de tenir pour illégales les dispositions de l'article 5, § 2.

En présence de cette illégalité qui nous semble se rencontrer dans cet article, nous ne croyons pas que le notaire, qui refuserait au gouvernement la copie intégrale d'un testament, dans lequel il est fait des legs à des personnes morales, se rendrait passible de peines disciplinaire. Il faudrait peut-être même aller jusqu'à dire que le

notaire qui s'acquitterait de cette obligation en obéissant à l'injonction du gouvernement, tomberait sous le coup des peines énoncées par l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI, et la loi du 16 juin 1824, c'est-à-dire encourrait une amende de 20 francs, et, en cas de récidive, la suspension de ses fonctions pendant trois mois.

Mais le décret du 1^{er} février 1896 doit être interprété comme donnant l'ordre au ministère public de ne pas mettre l'action publique en mouvement, pour les conventions qui ne résulteraient que de l'exécution de ses dispositions. Cependant le notaire qui ne se conformerait pas au décret l'invitant à faire parvenir l'expédition intégrale ne serait, à notre avis susceptible d'aucune poursuite disciplinaire.

Il ne faut pas oublier cependant que si, en présence de la loi du 25 ventôse an XI, auquel il n'a pu être dérogé valablement par un décret, le gouvernement ne nous paraît pas fondé à requérir d'un notaire, en vue de l'exercice de l'autorité que lui attribue l'article 910 du Code civil, l'expédition intégrale d'un testament par lequel des personnes morales sont appelées à recevoir des legs, ces personnes peuvent obtenir ce document, à la condition toutefois de justifier d'un intérêt légitime.

De cette manière, le gouvernement pourra facilement se procurer cette expédition intégrale en invitant la personne morale légataire à se la faire délivrer par le notaire.

Arrivons maintenant à la 2^e question que nous avons posée plus haut :

Le décret du 1^{er} février 1896, n'a-t-il pas franchi les limites de l'autorité réglementaire en prescrivant aux notaires, dans le § 2 de l'article 1^{er}, d'adresser aux préfets des expéditions partielles des testaments par lesquels des personnes morales sont instituées légataires?

Ici nous croyons pouvoir répondre négativement et à la différence de l'obligation imposée aux notaires par l'article 5 § 2, les prescriptions contenues dans l'article 1^{er} § 2, doivent être à notre avis, considérées comme n'ayant pas été édictées en violation de la loi du 25 ventôse de l'an XI.

Au premier abord ces prescriptions semblent devoir être assimilées à celles portées par l'article 5, § 2, et considérées aussi illégales que ces dernières. Cependant il n'en est pas ainsi.

Tout d'abord lorsqu'il s'agit de dispositions faites en faveur d'établissements publics la question de savoir si le décret du 1^{er} février 1896 a franchi les bornes du pouvoir réglementaire, en obligeant les notaires à faire parvenir aux préfets une copie du testament qui contient ces libéralités ne nous paraît faire aucun doute.

Ces établissements sont tous en effet soumis à la tutelle administrative, dans une mesure plus ou moins large il est vrai, et les règles qui ont organisé cette tutelle ont été édictées par des lois.

Or, comment cette tutelle pourra-t-elle efficacement

s'exercer si l'autorité qui en est chargée n'a pas les moyens nécessaires pour s'acquitter de sa mission ? Comment dans l'hypothèse où un établissement public négligerait de solliciter de l'administration l'autorisation qui lui est nécessaire pour accepter une libéralité, l'autorité chargée de la tutelle pourrait-elle exercer le droit qui lui appartient sans conteste, d'autoriser d'office cet établissement à accepter, si elle n'a pas connaissance de la libéralité ?

Il est donc nécessaire pour que les prescriptions qui régissent le droit de tutelle administrative à laquelle sont subordonnés les établissements publics, que la puissance publique ait connaissance des libéralités faites à ces établissements, pour les autoriser à accepter si elle le juge convenable et conforme à leur intérêt, ou puisse triompher de la résistance d'administrateurs mal éclairés, si elle juge que les dispositions faites en leur faveur, sont susceptibles de leur procurer un bénéfice.

En ce qui concerne les legs faits aux établissements d'utilité publique et aux congrégations religieuses autorisées, les motifs que nous venons d'exposer n'existent plus. Ces établissements quoique poursuivant un but analogue à celui dont les établissements publics sont chargés, et parallèlement à eux, sont indépendants de l'administration. L'autorité gouvernementale intervient seulement au moment de leur création, mais une fois pourvus de l'existence légale ils sont libres d'accomplir tous les actes de la vie civile, l'administration n'ayant aucun pouvoir de con-

trôle sur ces actes et n'intervenant qu'à la dissolution de ces établissements, pour régler la destination de leur patrimoine, si toutefois cette éventualité n'a pas été prévue par leurs statuts.

L'obligation imposée aux notaires par l'article 1^{er} § 2, du décret du 1^{er} février 1896, tout au moins en ce qui concerne les legs faits aux établissements d'utilité publique et aux congrégations religieuses autorisées, paraît donc avoir été illégalement prescrite. Ce faisant, ce décret paraît avoir dérogé à la loi du 25 ventôse an XI en édictant des règles qu'ils n'appartenait qu'au pouvoir législatif d'ordonner.

Cependant il nous faut remarquer qu'il est quelquefois difficile de savoir si telle personne morale constitue un établissement public ou seulement un établissement d'utilité publique. Si le décret du 1^{er} février 1896 n'eût pas englobé ces deux catégories d'établissements et eût fait une distinction outre les legs à eux faits, n'imposant aux notaires la prescription dont il s'agit qu'en ce qui concerne les établissements publics, ces officiers ministériels auraient pu se trouver dans un cruel embarras pour savoir exactement les libéralités qu'ils devaient porter à la connaissance de l'administration.

Nous concluerons donc que si le décret du 1^{er} février 1896 est entaché d'excès de pouvoirs en ce qui concerne le droit qu'il confère au gouvernement de requérir des notaires une copie intégrale des testaments dans lesquels il est fait des legs à des personnes morales, il n'a

pas excédé les bornes du pouvoir réglementaire, en prescrivant à ces officiers ministériels d'adresser aux préfets la copie des dispositions testamentaires faites en faveur de ces mêmes personnes.

CHAPITRE IV

DE L'INSTRUCTION PROPREMENT DITE.

§ 1^{er}. — Règles suivies antérieurement au décret du 1^{er} février 1896.

Nous arrivons maintenant à l'étude de la troisième obligation imposée aux notaires par l'article 1^{er} du décret du 1^{er} février 1896 et qui consiste dans l'envoi, au Préfet du lieu de l'ouverture de la succession, d'un état des héritiers naturels du de cujus dont l'existence lui aura été révélée, avec l'indication de leurs nom, prénoms, profession, degré de parenté et adresse.

C'est la première fois que nous voyons une obligation de ce genre peser sur les officiers ministériels et c'est dans cette mesure que consiste une des principales innovations apportées dans l'instruction des legs par le décret du 1^{er} février 1896. Nous devons donc y insister et l'étudier spécialement.

Dans ce but il nous faut voir quelles étaient les formalités qu'avait à remplir un établissement public légal, avant la promulgation de ce décret, à l'effet d'arriver

à obtenir l'autorisation qui lui était nécessaire pour entrer en possession de son legs.

L'accomplissement de ces formalités se divisait en deux phases distinctes : l'une que nous pouvons considérer comme extra-administrative, c'est-à-dire, dont le soin n'incombait pas à l'Administration, la personne morale légataire en étant exclusivement chargée ; la deuxième, au contraire, qui était et qui est encore actuellement du ressort de l'Administration étant accomplie entièrement par ses soins.

Le décret du 1^{er} février 1896 a eu pour effet de supprimer la première phase de cette instruction ou plutôt de faire rentrer les formalités qui la composaient dans les attributions de l'Administration. Il a donc augmenté les pouvoirs de cette administration au détriment de l'indépendance dont jouissaient les établissements publics ou d'utilité publique. Et cet effet de centralisation, puisque centraliser c'est augmenter les pouvoirs de l'Administration soit centrale soit régionale, est d'autant mieux digne de remarque, que le décret du 1^{er} février 1896 a été rendu sur les propositions de la Commission de décentralisation instituée par décret du 16 février 1895.

Antérieurement à la promulgation du décret du 1^{er} février 1896, la personne morale bénéficiaire d'un legs, une fois avertie soit par les héritiers du testateur, soit par le notaire dépositaire du testament avait à rechercher elle-même les héritiers naturels du ~~de~~ *cujus* pour obtenir leur consentement à la délivrance du legs fait en sa faveur. Si

les héritiers s'y refusaient, la personne morale devait justifier auprès de l'Administration de la mise en demeure signifiée à ces héritiers d'avoir à consentir à la délivrance du legs ou à produire leurs moyens d'opposition dans un délai donné.

Trois hypothèses pouvaient alors se présenter :

1^{re} hypothèse. — Tous les héritiers naturels du testateur sont connus : la personne morale peut fournir un acte authentique, intitulé d'inventaire ou acte de notoriété dans lequel le notaire certifie que tous les héritiers du testateur y sont mentionnés et qu'ils n'en existe pas d'autres.

Dans ce cas l'établissement légataire devait, conformément aux prescriptions de l'ordonnance du 14 janvier 1831, et de l'article 1^{er} du décret du 25 juillet 1883, interpellier chaque héritier par acte extra-judiciaire et l'inviter à consentir à l'exécution du testament de son auteur ou à produire ses moyens d'opposition dans un délai donné; ordinairement ce délai était de quinze jours.

Remarquons de suite que l'ordonnance du 14 janvier 1831 est spéciale aux établissements ecclésiastiques ou religieux et que le décret du 25 juillet 1883 ne vise que les facultés ou écoles d'enseignement supérieur de l'État et que par conséquent, les autres personnes morales pouvaient, à bon droit, prétendre être en dehors de leur application: non pas en ce sens qu'elles pouvaient se dispenser d'interpeller les héritiers du testateur, mais seulement qu'il

leur était loisible de les mettre en demeure d'une manière quelconque, par simple lettre recommandée ou notification administrative par exemple, sans être obligées de recourir au moyen toujours onéreux d'un acte extra-judiciaire signifié par un huissier. Néanmoins le Conseil d'État avait condamné la prétention de ces établissements et décidé que l'ordonnance du 14 janvier 1831 s'appliquait à ces établissements aussi bien qu'à ceux qui y étaient expressément visés. (Note de la section de l'Intérieur, du 24 mars 1891.)

2° *Hypothèse*. — Les héritiers naturels du testateur ne sont pas tous connus, l'acte de notoriété ou l'intitulé d'inventaire garde le silence sur le point de savoir s'il y a d'autres héritiers que ceux qui y sont mentionnés.

Il était alors indispensable, pour l'établissement légal : 1° d'adresser des actes extra-judiciaires aux héritiers indiqués dans l'acte ; 2° de faire opérer une mise en demeure collective des héritiers inconnus. Cette mise en demeure collective comprenait deux sortes de mesures : 1° insertion dans un journal de la localité où le testateur était domicilié, de la disposition testamentaire intéressant la personne morale ; 2° affichage à la mairie de cette même disposition.

L'affichage prescrit dans l'intérêt des héritiers inconnus avait lieu, en vertu de l'article 3 de l'ordonnance du 14 janvier 1831, de huitaine en huitaine et à trois reprises consécutives à la mairie du domicile du testateur ; cette affiche devait contenir une invitation aux héritiers d'avoir

à adresser, au préfet compétent pour l'autorisation, dans le même délai de huitaine, les réclamations qu'ils auraient à présenter. Il devait être justifié de l'accomplissement de cette formalité au moyen d'un certificat du maire.

Ce même article ne paraît exiger qu'une seule insertion dans un journal judiciaire du département où le testateur était domicilié, insertion qui devait contenir la même invitation aux héritiers que celle inscrite sur les affiches ; néanmoins le Conseil d'État avait une tendance à exiger que la publication par la voie de la presse ait lieu comme l'affichage de huitaine en huitaine et à trois reprises différentes et consécutives. L'insertion était établie par la production des exemplaires des journaux revêtus de la signature dûment légalisée des gérants.

3^o *Hypothèse*. — Il n'y a pas d'héritiers connus, aucun acte de notoriété n'a pu être dressé.

Dans ce cas, l'établissement légataire n'avait qu'à remplir les formalités de publication et d'affiche prescrites par l'article 3 de l'ordonnance du 14 janvier 1831 et que nous venons d'analyser.

Il est bien évident d'ailleurs, que l'établissement légataire n'avait à fournir des actes extra-judiciaires constatant l'interpellation des héritiers connus, qu'autant qu'il ne pouvait pas adresser à l'Administration un acte authentique ou sous-seings privés, dûment enregistré, contenant consentement, souscrit par tous les héritiers, à la délivrance du legs qui lui était fait.

Ces actes extra-judiciaires n'étaient pas non plus néces-

saires, lorsque les héritiers du testateur avaient spontanément adressé à l'administration préfectorale une opposition à la délivrance du legs fait par leur auteur.

L'accomplissement de ces formalités prescrites par l'ordonnance du 14 janvier 1831, constituait une première phase dans l'instruction de toute disposition de dernière volonté faite à un établissement public ou d'utilité publique et c'était à cet établissement qu'incombait le soin de les remplir.

Une fois que la personne morale s'était conformée aux prescriptions de cette ordonnance, elle adressait au préfet du département où elle était domiciliée, outre les pièces constatant l'accomplissement de ces formalités, divers documents tels que : copie de la délibération du conseil d'administration de l'établissement acceptant le legs, état de l'actif et du passif, état des recettes et des dépenses, renseignements sur les forces de la succession, procès-verbal descriptif et estimatif des immeubles légués s'il s'agissait d'un legs immobilier, etc., etc. Nous n'insisterons pas sur cette deuxième partie de l'instruction qui n'a pas été modifiée par le décret du 1^{er} février 1896. Nous verrons d'ailleurs plus loin la composition du dossier administratif qui doit être joint à toute demande d'autorisation formée par un établissement légataire.

§ 2. — Inconvénients de l'ancienne procédure.

Nous devons maintenant faire ressortir les inconvénients de l'ancienne procédure, en ce qui concerne la première phase de l'instruction, et voir comment ce décret a essayé d'y remédier.

Un premier inconvénient résultait de la charge financière que cette procédure faisait peser sur les établissements légataires.

En effet, ainsi que nous venons de le voir, l'établissement bénéficiaire d'un legs devait fournir un acte de notoriété, et dans la plus grande majorité des cas des actes extra-judiciaires de mise en demeure des héritiers. Si les héritiers avaient consenti à la délivrance du legs, il devait être justifié de ce consentement auprès de l'administration au moyen d'un acte authentique de délivrance, ou d'un acte sous-seings privés enregistré, souscrit par tous les héritiers naturels. L'établissement devait en outre faire insérer la disposition faite en sa faveur dans un journal du département et faire afficher à la mairie la même disposition. Toutes ces formalités, sauf cependant la dernière, entraînaient beaucoup de frais pour l'établissement légataire.

Souvent les héritiers naturels du testateur étaient très nombreux et habitaient des localités différentes et éloignées les unes des autres. D'où la nécessité pour la personne

morale de produire plusieurs actes extra-judiciaires dressés par des officiers ministériels différents.

La charge qui pesait de ce chef sur les personnes morales bénéficiaires de libéralités testamentaires avait été encore rendue plus lourde par l'application des prescriptions contenues dans la circulaire ministérielle en date du 10 avril 1862. Cette circulaire interprétant l'ordonnance du 14 janvier 1834, décidait en effet que « le consentement du légataire universel ne dispense pas l'établissement de mettre en demeure les héritiers naturels. De même, l'adhésion de ces derniers ne suffit point lorsqu'il y a un légataire universel institué ; pour satisfaire aux prescriptions de l'ordonnance, il est toujours indispensable que l'héritier soit appelé à donner son consentement ou à présenter ses observations, puisque, d'après la loi et la jurisprudence, ce serait lui qui profiterait de la réduction des legs qu'il est tenu d'acquitter. »

Cette obligation de mettre en demeure les héritiers naturels lorsqu'il y a un légataire universel institué, pèse encore actuellement sur le préfet chargé de l'instruction d'un legs fait à une personne morale ; nous verrons plus loin ce que nous devons en penser. L'application des prescriptions édictées par cette circulaire n'en augmentait pas moins les frais que l'établissement bénéficiaire d'un legs devait faire pour obtenir l'autorisation administrative qui lui était nécessaire pour l'accepter.

Toutes ces formalités étaient obligatoires, quelque minime que fût l'importance du legs et l'établissement béné-

ficiaire d'une libéralité modique se trouvait souvent dans la triste alternative suivante : ou d'abandonner le bénéfice qu'il pouvait retirer de son acceptation, ou de dépenser la plus grande partie de la somme léguée pour obtenir l'autorisation administrative qui lui était nécessaire pour entrer en possession de la libéralité faite en sa faveur. De sorte que le résultat le plus clair de cet état de choses était de priver les personnes morales d'un grand nombre de legs de minime importance.

Les administrateurs de ces établissements, en effet, après s'être rendus compte des dépenses qu'ils étaient obligés de faire pour obtenir l'autorisation administrative, dépenses qui venaient s'ajouter aux frais testamentaires dus aux notaires et aux droits de transmission perçus par l'Etat, ne sollicitaient pas l'autorisation d'accepter ces libéralités ; le Trésor se trouvait ainsi lésé de tous les droits de transmission qu'il aurait perçus si les établissements légataires ne fussent pas restés dans l'inaction.

Il est vrai qu'en ce qui concerne les libéralités testamentaires d'une somme importante pour lesquelles les établissements sollicitaient toujours l'autorisation administrative, l'Etat est privé, depuis le décret du 1^{er} février 1896, de tous les droits de timbre et d'enregistrement qu'il percevait sur les actes extra-judiciaires de mise en demeure et sur ceux sous-seings privés portant consentement des héritiers naturels, puisque, ainsi que nous le verrons plus loin, ces pièces ne sont plus exigées ; mais, à notre avis, ce qu'il touche en moins relativement aux

libéralités importantes est largement compensé par les droits de mutation qu'il perçoit, depuis ce décret, sur les libéralités modiques qui échappaient auparavant au paiement de cette redevance.

Un autre inconvénient résultait encore du moyen employé pour mettre en demeure les héritiers de donner leur consentement ou de fournir leurs moyens d'opposition.

L'ordonnance du 14 janvier 1831 décidait que cette mise en demeure serait faite par acte extra-judiciaire signifié par un huissier. Or, le plus souvent, ces actes étaient établis sous la forme d'une sommation ou d'un commandement adressé aux héritiers et même quelquefois conçus dans des termes comminatoires peu appropriés au but poursuivi par l'établissement. Ce mode de mise en demeure prêtait en même temps à la formalité réglementaire, accomplie au nom de l'établissement légataire, un caractère coercitif que ne comporte pas cette mesure prescrite par l'ordonnance de 1831, tant dans l'intérêt des familles que des personnes morales elles-mêmes.

Une circulaire du ministre de la Justice, en date du 8 avril 1893, adressée aux procureurs généraux, avait bien essayé de remédier à cet état de choses, en prescrivant aux huissiers une formule d'acte rédigée d'une manière plus conforme à l'esprit et au texte de l'ordonnance précitée, mais le fait matériel de la mise en demeure par exploit d'huissier n'en subsistait pas moins et était évidemment peu propre à provoquer le consentement des héritiers déjà assez peu disposés en général à consentir la

délivrance de legs qui diminuent d'autant un patrimoine qu'ils pensaient ne pas avoir à partager.

En outre, sous l'empire de l'ordonnance du 14 janvier 1831, on se plaignait de ce que la procédure fût multiple au cas où plusieurs legs se trouvaient réunis dans le même testament. En effet, non seulement chacune des personnes morales légataires devait interpellier les héritiers du testateur, mais encore, si elles étaient disséminées dans plusieurs départements, il y avait plusieurs préfets compétents pour constituer le dossier administratif; la compétence du préfet étant exclusivement territoriale, ce fonctionnaire n'avait qualité pour instruire qu'en ce qui concerne les personnes morales domiciliées dans son département.

D'autre part, ainsi que nous l'avons vu, les formalités de mise en demeure des héritiers n'étaient pas les mêmes dans toutes les espèces : le manque d'unité se compliquait donc d'un manque d'uniformité.

§ 3. — Depuis le décret du 1^{er} février 1896.

Aussi, pour remédier à tous ces inconvénients qui compliquaient singulièrement la procédure et retardaient outre mesure l'obtention de l'autorisation, l'article 1^{er} du décret du 1^{er} février 1896 décide-t-il que c'est au préfet du département du lieu de l'ouverture de la succession, autrement dit du lieu où le testateur était domicilié au moment

de son décès (articles 102 et 110 du Code civil) qu'incombe le soin de procéder à la mise en demeure des héritiers connus ou inconnus.

L'établissement auquel le notaire adressera conformément à l'article 1^{er} de ce décret, une copie de la disposition testamentaire qui l'intéresse, n'a donc plus à rechercher quels sont les héritiers du testateur pour obtenir le consentement à la délivrance de son legs ou leur adresser des actes extra-judiciaires de mise en demeure ; ses administrateurs prendront simplement une délibération pour accepter cette libéralité, ils en transmettront une copie, accompagnée des pièces réglementaires à l'appui, au préfet du département dans lequel l'établissement à son domicile et c'est ce fonctionnaire qui sera chargé de compléter l'instruction.

Une fois en possession de la copie intégrale des dispositions qui intéressent les personnes morales et de l'état des héritiers naturels du testateur, ces deux pièces lui étant fournies par le notaire dépositaire du testament, le préfet du département du lieu de l'ouverture de la succession invite, conformément à l'article 2 du décret, le maire de cette localité à lui transmettre un état des héritiers naturels du testateur avec indication de leur nom, prénoms, profession, degré de parenté et adresse.

Au premier abord cette mesure semble faire double emploi avec celle prescrite par l'article 1^{er}. Il n'en est rien cependant ; il résulte seulement de ces prescriptions un moyen de contrôle édicté par le décret dans le but de

faire connaître au préfet tous les héritiers auxquels des notifications devront être adressées.

Sous le régime de l'ordonnance du 14 janvier 1831, le maire était appelé à fournir des renseignements sur les héritiers connus et à indiquer notamment leurs nom, prénoms, profession et degré de parenté avec le testateur, ainsi que leur situation de fortune et leurs charges de famille. Primitivement même les indications recueillies par cette voie constituaient la base de l'instruction et ce n'est que plus tard que la section de l'Intérieur du Conseil d'État (note section Intérieur, 8 juillet 1891, Legs Nicolet) exprima l'avis que quelques garanties de certitude que pouvaient présenter les attestations fournies par les municipalités, il était nécessaire de les contrôler au moyen de renseignements puisés à une autre source.

C'est ainsi que la jurisprudence administrative fut amenée à exiger la production d'un acte authentique (acte de notoriété ou intitulé d'inventaire faisant connaître les héritiers du défunt et leur situation exacte dans la famille.) Le système organisé par le décret du 1^{er} février 1896 comporte la dualité d'informations en ce qui concerne les héritiers connus, mais les éléments n'en sont point les mêmes : désormais l'acte authentique n'est plus nécessaire. La production d'un acte de ce genre serait même incompatible avec les nouvelles règles tracées pour l'instruction des legs.

La double information prescrite par le nouveau règlement doit être faite : 1^o par le préfet directement auprès

du notaire dépositaire du testament ou chargé de la succession; 2° par le maire du lieu où le testateur était domicilié au moment de son décès. Mais il ne faut pas que le préfet et le maire puisent leurs renseignements à la même source. Le maire invité par le préfet à lui faire parvenir un état des héritiers naturels ne doit pas se contenter de se rendre chez le notaire de la succession, prendre les renseignements demandés et les adresser à la préfecture revêtus de sa signature. Le décret du 1^{er} février 1896 a voulu que les renseignements fournis par le maire viennent corroborer ceux pris directement par le préfet chez le notaire dépositaire du testament. Il y a là un contrôle qui a été établi dans l'intérêt des familles, de manière qu'aucun des héritiers naturels du testateur ne soit inconnu de l'administration et que, par suite, tous soient mis en demeure de donner leur consentement au testament de leur auteur.

Il est donc indispensable que la municipalité, dès qu'elle en est requise par l'autorité préfectorale, recueille elle-même auprès des personnes ayant connu le défunt et sa famille toutes les indications de nature à éclairer l'administration sur le nombre et le degré de parenté des héritiers du sang, sans d'ailleurs se préoccuper du point de savoir s'il existe un héritier institué ou légataire universel ayant la saisine et appelé à recueillir l'universalité des biens au lieu et place de l'hérédité naturelle, ou si encore certains parents sont exclus de cette hérédité par des parents d'un degré plus rapproché. Les maires devront donc

établir la liste exacte des héritiers connus sans exception et préciser leurs nom, prénoms, profession et degré de parenté. Ces renseignements seront facilement fournis à la municipalité dans les agglomérations relativement modestes où la fréquence des relations rend familière à un grand nombre de personnes la généalogie des familles originaires de la localité ou y ayant depuis longtemps fixé leur résidence. Dans le cas, qui se produira rarement, où le maire ne pourrait se renseigner utilement sur la parenté d'une personne établie depuis peu dans le pays ou n'y possédant point de famille, il pourra utilement recourir au maire du lieu d'origine du défunt, dont les indications lui permettront de satisfaire à la demande de l'autorité préfectorale.

Dans les grands centres, l'application de ces mesures soulèvera parfois des difficultés, les familles s'y trouvant plus isolées ou leurs relations de parenté y étant moins connues parce qu'elles sont moins apparentes. La municipalité trouvera, en pareille occurrence, dans les commissaires de police d'utiles auxiliaires.

Quoiqu'il en soit les difficultés que rencontrerait le maire dans la recherche des héritiers connus ne sauraient servir de prétexte à son abstention.

Dans l'hypothèse de l'impossibilité même où ce magistrat se trouverait de fournir les indications demandées il ne devrait pas négliger de se conformer aux dispositions de l'article 2. Il constaterait qu'il n'a pas su se renseigner et délivrerait alors un certificat négatif.

Lorsque le préfet a entre les mains la copie intégrale des dispositions intéressant les personnes morales ainsi que les états des héritiers naturels fournis par le maire et le notaire, il doit conformément à l'article 2, § 2, « inviter « ces héritiers, à prendre connaissance du testament, à « donner leur consentement à son exécution ou à produire leurs moyens d'opposition, le tout dans le délai « d'un mois. »

A propos de cet article nous examinerons les quatre questions suivantes :

1^o Que doit-on entendre par héritiers ?

2^o Par quels moyens les invitations sont-elles adressées aux héritiers et à qui sont-elles signifiées ?

3^o Que faut-il entendre par réclamation ?

4^o Dans quel délai les réclamations des héritiers doivent-elles parvenir à l'administration préfectorale ?

1^o Que doit-on entendre par héritiers ?

La circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 25 mars 1896 interprétative du décret du 1^{er} février de la même année s'exprime à ce sujet en ces termes :

« Le mot héritier doit être entendu *lato sensu*. Il faut « donc comprendre parmi les héritiers les successeurs « irréguliers, les légataires universels ou à titre universel et même les légataires particuliers chargés de l'exécution des legs faits à un établissement assujetti à la règle « de l'article 910 du Code civil. L'institution d'un légataire

« universel ne fait pas d'ailleurs disparaître l'obligation
« des mise en demeure et publications à l'égard des héri-
« tiers naturels, car si la présence d'un légataire univer-
« sel enlève aux héritiers tout intérêt pécuniaire, ils
« peuvent avoir un intérêt moral à intervenir pour faire
« respecter la volonté du testateur. De même l'adhésion
« des héritiers ne suffit pas lorsqu'il y a un légataire uni-
« versel institué, pour dispenser d'interpeller ce dernier
« appelé à profiter éventuellement de la réduction des
« legs. »

Ainsi que l'on peut s'en rendre compte, les termes ci-dessus sont à peu près les mêmes que ceux dont s'est servi la circulaire émise le 40 avril 1862 par M. le Ministre de l'Instruction publique et des Cultes.

La jurisprudence du Conseil d'État est de tout point conforme à ces circulaires. D'une part elle veut que, s'il y a un légataire universel, il lui soit fait une interpellation indépendante de la mise en demeure des héritiers naturels, de l'autre elle pose en principe, ainsi que l'atteste le Recueil des notes de jurisprudence, publié en 1892, sous le haut patronage de M. le Président de la section de l'Intérieur, que l'institution d'un légataire universel ne dispense pas les établissements légataires de l'accomplissement des formalités que leur impose l'ordonnance du 14 janvier 1831 (article 3) à l'égard des héritiers naturels (note de la section de l'Intérieur du 31 mars 1885).

A ce second ordre d'idées se rattache une note de la section de l'Intérieur en date du 5 août 1891 qui porte que

le consentement donné par le légataire universel à l'exécution d'un legs particulier, fait à une personne morale, ne suffit qu'autant que ce légataire « est en même temps l'unique héritier naturel du testateur. »

Que le décret du 1^{er} février 1896 ait dérogé à cette jurisprudence, c'est ce qu'il ne nous paraît pas possible de soutenir en face des termes très larges dont se sert l'article 2 de ce décret.

Mais cette jurisprudence ne nous semble pas à l'abri de toute critique et notamment dans le cas où il y a un légataire universel institué, nous ne voyons pas très bien sur quels motifs on se base pour justifier la mise en demeure des héritiers naturels connus.

Pour bien comprendre le but que poursuivent ces héritiers, en faisant parvenir à l'administration une réclamation relative à un legs fait à une personne morale, il est nécessaire de définir exactement le droit que l'article 910 du Code civil confère au gouvernement.

Lorsqu'un établissement sollicite l'autorisation d'accepter un legs, l'autorité administrative peut prendre l'un des trois partis suivants : 1^o autoriser la libéralité pour le tout; 2^o refuser l'autorisation; 3^o autoriser l'acceptation de cette libéralité mais pour une partie seulement.

Remarquons de suite que l'adoption par l'administration de l'un des derniers partis ci-dessus n'est pas subordonnée à la présence de réclamations formulées par les héritiers naturels. Elle statue souverainement et sans être obligée de motiver ses décisions.

Nous laisserons de côté la question de savoir si le droit de réduction appartient à l'administration, aussi bien en matière de donation qu'en matière de legs, mais il nous faut voir comment se justifie ce droit de réduction en ce qui concerne les libéralités de dernière volonté.

Il est bien vrai, tout d'abord, que la faculté de réduire les legs que se reconnaît l'administration, n'est pas énoncée dans la loi, mais, il n'y a non plus dans la loi rien qui le proscrive. L'article 940 du Code civil ne fournit d'argument ni en faveur ni à l'encontre de cette prérogative.

Or, pourquoi le gouvernement qui a le droit de refuser l'autorisation pour le tout, ne pourrait-il pas ne la concéder que pour partie? En général, et à moins d'une exception formellement établie par la loi, il est admis que « qui peut le plus, peut le moins ».

D'ailleurs la faculté de réduction est consacrée par la tradition, M. Thibault-Lefebvre dans son « Code des donations pieuses », fait observer qu'elle était « en usage sous l'ancien droit, comme il apparaît par un arrêt rendu le 5 décembre 1741, sur les conclusions conformes de l'avocat général Joly de Fleury ». (Code des donations pieuses, page 64).

Il n'y a enfin rien de choquant à ce que le droit de réduction ait été établi par la jurisprudence, en dehors de toute disposition législative, le droit administratif étant dans une large mesure un droit non écrit.

La réduction n'étant qu'un refus partiel d'autorisation, elle sera prononcée par le gouvernement, pour les mêmes

motifs que le refus complet, et lorsque l'autorisation d'accepter serait contraire à l'intérêt de l'État, des familles et des personnes morales légataires, sans que cependant ce triple intérêt commande impérieusement un refus complet d'autorisation.

Le droit de réduction appartient donc sans aucun doute à l'administration. Le legs une fois réduit, reçoit son effet pour la portion dont l'acceptation est autorisée, il est caduc pour le surplus.

Mais alors, une question se pose : Qui va profiter de cette caducité ? Autrement dit : qui va bénéficier d'un refus total ou partiel d'autorisation ?

L'autorité gouvernementale ou administrative appelée à donner l'autorisation d'accepter un legs, peut le refuser entièrement ou pour partie, mais elle n'a pas à attribuer à tel héritier plutôt qu'à tel autre, le montant du legs ou de la portion du legs qu'elle frappe de caducité ; la dévolution des biens devenus libres, s'opère d'après les règles de la loi ou la volonté du testateur et sous le contrôle de l'autorité judiciaire (Cass. req. 6 juin 1815).

Pour déterminer ce qu'il advient du montant d'un legs ou de la portion d'un legs, dont l'acceptation n'a pas été autorisée par la puissance publique, il convient de rechercher si en même temps que le legs en question, le testateur a fait ou non un legs universel.

S'il n'existe pas de légataire universel à côté de la personne morale, à qui a été refusée l'autorisation d'accepter ou qui ne l'a obtenue que pour partie, la caducité totale

ou partielle du legs, profite aux héritiers naturels du testateur, conformément à ce qui est indiqué par la loi.

La Cour de cassation, dans un arrêt du 6 novembre 1878, a cependant décidé que la volonté du testateur est susceptible de se combiner avec les règles de la loi et qu'il n'y avait pas lieu d'admettre à bénéficier du refus ou de la réduction, un héritier naturel formellement ex-hérédé par le testateur.

Si maintenant le legs fait à une personne morale est accompagné d'une institution de légataire universel, le refus total ou partiel ne bénéficiera plus aux héritiers naturels du de cujus. Le légataire universel seul, à l'exclusion de ces héritiers est appelé à tirer avantage de la décision prise par l'administration.

Il convient cependant d'apporter à cette règle un double tempérament.

D'abord, quand bien même à côté d'une personne morale à laquelle il a été fait un legs dont le gouvernement a refusé d'autoriser l'acceptation pour le tout ou pour partie, il existe un légataire universel, c'est aux héritiers naturels du testateur que bénéficie le refus absolu ou relatif d'autorisation, si le légataire universel est une personne morale qui n'a pas reçu de la puissance publique l'autorisation nécessaire pour se prévaloir de son titre.

Il en serait de même et les héritiers naturels bénéficieraient encore du refus total ou partiel d'autorisation si l'institution du légataire universel n'avait eu d'autre objet que d'éluder les prescriptions de l'article 910 du Code

civil ; cette institution de légataire universel offrirait un caractère frauduleux susceptible d'en entraîner la nullité.

En résumé, et c'est ce que nous voulions faire ressortir, au cas où le testateur a institué un légataire universel, la réduction d'office ou le refus d'autorisation ne profitera qu'à lui seul ; l'administration saisie d'une réclamation formulée par un héritier naturel nécessaire peut bien inviter la personne morale légataire à lui accorder un secours, mais elle ne peut ni directement ni indirectement l'y obliger. Elle ne peut que lui refuser l'autorisation si elle ne se conforme pas à son invitation. Dans ce cas, le remède risque d'être pire que le mal, car la mesure prise par l'administration aura peut-être pour effet de faire bénéficier du legs fait à la personne morale un légataire universel qui n'en a nullement besoin ; cette mesure prive l'établissement légataire du bénéfice de son legs sans pour cela en pouvoir faire arriver la moindre partie à l'héritier nécessaire du testateur.

Le droit pour les héritiers naturels d'intervenir dans l'instruction de la demande d'autorisation faite par la personne morale, ne repose donc sur aucun intérêt pécuniaire, puisque advenant même le refus total ou partiel de l'autorisation sollicitée, cette décision ne peut avoir pour effet que de faire profiter une autre personne du refus d'autorisation ou de la réduction opérée. Il est bien entendu que nous supposons toujours le cas où il y a un légataire universel institué.

La circulaire du 10 avril 1862, et après elle, celle du 15 mars 1896, invoque pour justifier, même dans ce cas, la mise en demeure des héritiers naturels, l'intérêt moral que ces derniers peuvent avoir à faire respecter la volonté de leur auteur.

Cet intérêt moral, très respectable d'ailleurs, peut être suffisant pour justifier une demande formée devant l'autorité judiciaire en révocation de legs particulier ou universel, basée sur l'inexécution des charges imposées par le testateur à leur exécution, mais cela n'empêche pas que nous trouvions déplacée, dans ce cas, l'intervention des héritiers naturels dans l'instruction administrative.

Nul doute en effet, que si le légataire universel ne satisfaisait pas aux clauses et conditions imposées à l'exécution de son legs les héritiers naturels du testateur ne fussent recevables à demander la révocation du legs universel pour éventuellement en profiter, mais alors ce ne serait pas devant l'autorité administrative que cette demande devrait être portée, mais bien devant l'autorité judiciaire.

Le droit que l'article 910 du Code civil confère à l'administration est, comme nous l'avons vu, basé sur les trois intérêts suivants : 1^o intérêt public, dans le but de surveiller et d'arrêter au besoin l'accroissement des biens de mainmorte ; 2^o intérêt des familles qui se voient privées de patrimoines qu'elles étaient légitimement en droit de voir revenir un jour en leur possession ; 3^o intérêt des établissements eux-mêmes, pour les empêcher d'accepter des libéralités onéreuses.

En nous plaçant en face de ces motifs qui justifient l'intervention administrative dans les libéralités faites aux personnes morales, on comprendra clairement pourquoi nous contestons à tout héritier naturel qui ne justifie pas d'un intérêt pécuniaire, le droit d'intervenir dans l'instruction. L'intérêt moral est en effet en dehors de la sphère dans laquelle se meut l'instruction administrative.

Il ne faudrait pas conclure de ce qui précède, que les héritiers naturels, au cas où il y a un légataire universel institué, ne seront jamais appelés à donner leur avis dans l'instruction des dons et legs faits à des personnes morales : ce serait aller au-delà de notre pensée.

Supposons le cas en effet où un établissement, titulaire d'un legs particulier soumis à des charges ou des conditions, estime que le bénéfice qu'il est appelé à en retirer est égal ou de très peu supérieur à la charge qu'il lui impose. Une transaction peut ici intervenir entre le légataire universel et l'établissement dans le but de supprimer ou de réduire la charge imposée par le testateur. Dans ce cas l'établissement légataire particulier agira prudemment, avant de solliciter l'autorisation administrative d'accepter, en demandant aux héritiers naturels leur assentiment à cette modification aux intentions de leur auteur. Ce faisant, il prévendra une demande en révocation du legs pour inexécution des charges, que les héritiers naturels pourraient lui intenter.

Il est même certain que s'il s'agit d'un établissement public, l'administration ne lui accordera l'autorisation

d'accepter, qu'autant que la transaction aura été approuvée par ces héritiers ; mais il n'y a là qu'une mesure de précaution qui est en dehors de l'instruction administrative, surtout s'il s'agit d'un établissement d'utilité publique.

Nous concluerons donc, qu'à notre avis, dans le cas d'institution d'un légataire universel, il n'y a pas lieu de mettre en demeure les héritiers naturels à donner leur consentement à l'exécution d'un testament contenant un legs au profit d'une personne morale. Le consentement donné par le légataire universel suffit ; à son défaut, la mise en demeure qui lui est faite est nécessaire et suffisante pour l'instruction administrative.

Supposons maintenant le cas où il n'y a pas légataire universel institué.

Devra-t-on porter la disposition intéressant l'établissement à la connaissance de tous les héritiers connus ou la notifiera-t-on seulement à ceux qui, parmi ces héritiers, sont appelés à recueillir une partie, même minime, de la succession ?

Ici nous nous rallierons au même principe que ci-dessus et pour savoir auxquels des héritiers naturels du testateur sera notifiée la disposition intéressant la personne morale il suffira de se poser la question suivante : cet héritier est-il appelé à bénéficier de la réduction ou du refus d'autorisation ? Si oui, la disposition testamentaire devra lui être notifiée : si non, cette formalité n'est pas nécessaire.

Rien n'empêche d'ailleurs que ces héritiers, évincés de la succession par des parents d'un degré plus rapproché,

ne sollicitent l'allocation d'un secours de l'établissement légataire, mais une notification de la disposition intéressant cet établissement nous paraît inutile pour la même raison que nous avons exposée plus haut dans le cas d'institution d'un légataire universel.

En résumé, s'il y a un légataire universel institué, son consentement ou sa mise en demeure suffit ; s'il n'y a pas de légataire universel, des notifications administratives devront être adressées à ceux des héritiers qui pourraient bénéficier de la réduction ou du refus d'autorisation.

Cette règle souffre deux exceptions : 1^o le légataire universel institué est lui-même une personne morale dont l'acceptation est soumise à la nécessité d'une autorisation. Dans ce cas, il y aura lieu d'adresser des notifications à ceux des héritiers naturels qui, en l'absence de testament, auraient été appelés à recueillir une quote-part même minime de la succession ; c'est en effet ces héritiers qui bénéficieront de la réduction ou du refus d'autorisation. Si ce légataire universel, personne morale, avait été institué dans un testament contenant d'autres legs faits à des établissements publics ou d'utilité publique, le consentement de la personne morale légataire universelle ou une notification à elle adressée ne sera pas nécessaire parce que nous ne trouvons pas ici en face des motifs qui ont dicté l'article 910 du Code civil.

2^o S'il s'agit d'un légataire particulier et chargé de l'exécution d'un legs intéressant une personne morale il y a lieu de notifier cette disposition au légataire particulier

parce que c'est lui qui, d'après la jurisprudence judiciaire, est appelé à profiter de la réduction du legs mis à sa charge par le testateur.

2^o Par quels moyens les invitations sont-elles adressées aux héritiers et à qui sont-elles signifiées ?

Les invitations sont adressées aux héritiers naturels ou légataires universels au moyen de notifications administratives et non plus par actes extra-judiciaires comme l'exigeait l'ordonnance du 14 janvier 1834.

Ces notifications sont rédigées par le préfet et faites sous forme d'avis adressés aux héritiers d'avoir à prendre connaissance des termes du testament pour donner leur consentement à son exécution ou produire leurs moyens d'opposition. Elles sont signifiées par l'intermédiaire des maires des communes où sont domiciliés les intéressés. Ces derniers doivent signer un accusé de réception ; s'ils s'y refusent, le procès-verbal de notification dressé soit par le maire, soit par le commissaire de police, tient lieu d'accusé de réception.

Si les héritiers sont des incapables il y a lieu de tenir compte des observations suivantes : Une femme mariée est-elle héritière du testateur, la notification devra être adressée à la fois à l'héritière et à son mari et l'accusé de réception devra être signé par les deux. Lorsqu'un héritier est mineur ou interdit c'est son tuteur qui devra être touché par cette notification.

Sous l'empire de l'ordonnance du 14 janvier 1831 s'était posée la question de savoir si le consentement à la délivrance d'un legs fait en faveur d'une personne morale signé par le tuteur était suffisant, et s'il ne fallait pas que ce consentement fut accompagné d'une délibération conforme du conseil de famille. A cette question la section de l'Intérieur du Conseil d'État, moins peut-être pour obéir à une prescription légale que par mesure de prudence et pour garantir les intérêts du mineur ou de l'interdit, exigeait dans ce cas une délibération du conseil de famille ratifiant la décision du tuteur. Elle allait même jusqu'à décider qu'une délibération de cette assemblée qui s'est bornée à autoriser le tuteur à accepter la succession dévolue au mineur ou à l'interdit, sans l'habiliter d'une manière formelle à délivrer les legs faits à des personnes morales, était insuffisante et qu'il y avait lieu de provoquer une délibération plus explicite du conseil de famille.

Sans entrer dans la discussion du point de savoir si le Conseil d'État n'avait pas en cette matière dépassé les bornes de la prudence exigée en pareil cas, nous devons seulement faire remarquer qu'actuellement le tuteur n'a plus à fournir de consentement à délivrance et que par conséquent la question ne se pose plus.

La notification administrative sera adressée par le préfet au tuteur. Ce dernier a le choix entre deux partis : ou ne pas répondre à l'invitation et alors son silence sera considéré par l'administration comme un consentement à délivrance ; ou s'il le juge utile, faire parvenir au préfet une

réclamation au nom du mineur, réclamation dans laquelle il fera connaître les motifs pour lesquels il se refuse à délivrer le legs fait à la personne morale ou pour quelles raisons il sollicite un secours de l'établissement légataire.

Dans ce dernier cas cependant le tuteur devra adresser à l'administration une délibération conforme du conseil de famille.

Si l'héritier naturel est un mineur émancipé, deux notifications devront être adressées par le préfet, l'une au mineur, l'autre à son curateur. Antérieurement au décret du 1^{er} février 1896, le Conseil d'État exigeait que le consentement à délivrance fut donné par le mineur émancipé assisté de son curateur, et en vertu d'une délibération du conseil de famille. Actuellement cette pièce ne sera nécessaire que dans le cas de réclamation; comme ci-dessus, en effet, le silence des intéressés pendant le délai qui leur est imparti est assimilé à un consentement.

Dans le cas où un héritier, sans être interdit, est placé dans un établissement d'aliénés, la notification administrative sera faite à l'administrateur provisoire chargé de la gestion des intérêts de l'héritier, conformément aux articles 31, 32, 35 de la loi du 30 juin 1838.

L'article 811 du Code civil porte que « lorsque, après « l'expiration des délais pour faire inventaire ou pour « délibérer, il ne se présente personne qui réclame une « succession, qu'il n'y a pas d'héritiers connus ou que les « héritiers connus y ont renoncé, cette succession est « réputée vacante »; un curateur, s'il y a lieu, sera

nommé (art. 812). Ce curateur puise dans l'article 813 du Code civil les pouvoirs nécessaires pour consentir à la délivrance de legs faits à des personnes morales. C'est donc à lui que le préfet devra adresser la notification prescrite par l'article 2 du décret du 1^{er} février 1896, sans préjudice bien entendu des formalités qu'il est tenu de remplir, en ce qui concerne les héritiers inconnus, formalités que nous étudierons plus.

Lorsque dans le cas de litige entre un héritier naturel et un légataire universel une succession a été mise sous sequestre, l'administrateur du sequestre n'a pas qualité pour consentir ou s'opposer à la délivrance d'un legs fait à une personne morale. C'est un simple mandataire à qui l'héritier naturel ou le légataire universel viendra demander des comptes à l'issue du procès. Le préfet n'a donc pas besoin de lui adresser la notification prévue à l'article 2 ; l'héritier naturel et le légataire universel devront seuls être appelés à donner leur consentement ou à produire leurs moyens d'opposition.

Les héritiers naturels ou légataires universels touchés par la notification adressée par le préfet n'ont donc plus, comme sous l'empire de l'ordonnance du 14 janvier 1831, à fournir leur consentement à la délivrance des legs faits aux personnes morales, ils n'auront à faire connaître leur sentiment à cet égard que dans le cas où ils jugeront à propos d'adresser une réclamation.

Cette réclamation n'est pas assujettie à une forme quel-

conque elle peut être produite soit par simple lettre missive soit au moyen d'une requête ou d'un mémoire.

3^o Que faut-il entendre par réclamation ?

Les réclamations présentées par les héritiers peuvent revêtir des formes diverses ; les unes portent sur le fond même de la disposition qui intéresse l'établissement, les autres sur la forme ou sur les conditions mises par le testateur à son exécution. Tel héritier, tout en consentant à la délivrance d'un legs fait à une personne morale sollicite de cette dernière, l'allocation d'un secours : tel autre fait connaître qu'il s'oppose purement et simplement à l'exécution du testament. En résumé, toute opposition quelconque à l'exécution pure et simple des dispositions testamentaires constitue une réclamation.

La circulaire du 15 mai 1884 et après elle celle du 15 mars 1896 considère même comme une réclamation, ayant pour effet de soustraire à la compétence préfectorale le legs qui en est l'objet, toute transaction ou convention amiable intervenue entre un établissement légataire et les héritiers naturels ou institués.

La circulaire du 15 mars 1896 dit à ce sujet : « Peu importe même que les difficultés soulevées aient été résolues par un arrangement amiable. Ainsi que l'a fait remarquer la circulaire du 15 mai 1884, toute transaction ou convention amiable suppose, en effet, l'existence antérieure d'une réclamation. »

La transaction, dit l'article 2044 du Code civil, « est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître » ; dès lors, il nous semble bien que l'arrangement amiable qui intervient entre un héritier et une personne morale bénéficiaire d'un legs est en réalité une transaction dans le sens de l'article 2044. Par cette convention, en effet, l'héritier s'engage, moyennant certains avantages stipulés à son profit par l'établissement légataire, à ne pas s'opposer devant l'autorité administrative à l'obtention de l'autorisation nécessaire à cet établissement pour recueillir la libéralité qui lui est faite ; il y a bien là sinon la fin d'une contestation née, au moins le moyen de prévenir une contestation à naître.

Or, si nous consultons les articles 68 et 69 de la loi du 5 avril 1884, nous y voyons que le préfet en conseil de préfecture est compétent pour approuver les délibérations du Conseil municipal portant transaction. D'autre part, les hospices, hôpitaux et, en général, tous les établissements publics, peuvent transiger avec l'autorisation du préfet : cette autorisation est donnée par arrêté en Conseil de préfecture, après avis du Comité consultatif de l'arrondissement (1).

Nous devrions donc conclure qu'en ce qui concerne les

(1) Décret du 25 mars 1852. — Arrêté 21 frimaire an XII, — Instruction ministérielle 8 février 1823. — Loi du 18 juillet 1837, article 21.

libéralités faites aux communes et en général à tous les établissements publics lorsqu'une transaction est intervenue, le préfet statuant en Conseil de préfecture, avec dans certains cas l'avis du Conseil consultatif de l'arrondissement, est seul compétent, à l'exclusion du Chef de l'Etat, pour autoriser la personne morale à accepter la libéralité qui lui est faite.

Cependant, il n'en est rien. D'une part, en effet, l'opposition adressée par l'héritier à l'autorité chargée de statuer est une demande purement gracieuse qui ne repose sur aucun droit acquis ; l'administration, il est vrai, a bien le devoir de consulter les héritiers naturels du testateur qui a légué tout ou partie de sa fortune à des personnes morales, pour savoir s'ils consentent ou s'opposent à l'exécution du testament de leur auteur, mais en donnant ou en refusant leur consentement, les héritiers formulent un simple avis que l'administration adopte ou rejette sans être en aucune façon obligée de justifier sa décision.

D'autre part, tant que l'établissement légataire n'a pas été régulièrement autorisé à accepter la libéralité qui lui est faite et à l'occasion de laquelle la transaction est intervenue, il n'a sur cette disposition qu'un droit éventuel qu'il appartient à l'autorité administrative de confirmer ou de mettre à néant, suivant qu'elle le jugera convenable. D'aucune part donc, pas plus du côté de l'héritier que du côté de l'établissement gratifié, il n'existe un droit à l'anéantissement ou à l'exécution de la libéralité ; les

demandes adressées par ces intéressés ne peuvent donc en aucune façon faire l'objet de transactions dans le sens de l'article 2044 du Code civil.

En résumé, nous ne pouvons qu'approuver les termes de la circulaire du 15 mars 1896 qui décide que la transaction intervenue entre un ou plusieurs héritiers naturels ou institués et l'établissement bénéficiaire d'un legs, doit être assimilée à une réclamation ayant pour effet de substituer à l'autorité préfectorale l'autorité gouvernementale pour statuer sur la libéralité à l'occasion de laquelle la transaction est intervenue.

4^e Dans quel délai les réclamations formulées par les héritiers naturels ou institués doivent-elles parvenir à l'administration ?

Antérieurement à la promulgation du décret du 1^{er} février 1896, aucun délai n'était imparti aux héritiers pour produire leurs moyens d'opposition ou donner leur consentement à la délivrance des legs faits par leur auteur à des personnes morales. L'acte extra-judiciaire d'interpellation qui devait leur être adressé contenait bien, à la vérité, l'énonciation d'un délai pendant lequel ces héritiers devaient faire connaître leur sentiment. Mais ce délai n'était pas imparti à peine de forclusion et il était admis que les intéressés pouvaient formuler leurs réclamations tant que l'autorité compétente n'avait pas statué ; le décret ou l'arrêté d'autorisation ne pouvait cependant pas être

rendu avant l'expiration du délai porté dans l'acte d'interpellation.

Depuis le décret du 1^{er} février 1896, il n'en est plus ainsi. Ce décret prévoit en effet un délai fixe pendant lequel les héritiers doivent, à peine de déchéance de leurs droits, faire parvenir au préfet du lieu de l'ouverture de la succession, leurs réclamations ou leurs demandes de secours. Tant que le délai n'est pas expiré, l'autorité administrative ne peut pas accorder l'autorisation à la personne morale légataire puisque c'est par l'absence ou la présence de réclamations que sera fixée l'autorité chargée de statuer ; mais une fois la date fatale arrivée, le préfet ou le Président de la République accorderont ou refuseront l'autorisation, sans être obligés de tenir compte des réclamations qui pourraient se produire postérieurement.

Reste maintenant à déterminer dans quel délai ces réclamations doivent se produire.

Dans une première opinion on devrait distinguer entre les héritiers connus et les héritiers inconnus, les premiers ayant un mois, et les deuxièmes trois mois pour faire connaître leur sentiment à l'administration. Dans une deuxième opinion on soutient, au contraire, que tous les héritiers connus ou inconnus ont trois mois pour produire leurs moyens d'opposition au préfet chargé de l'instruction.

Pour décider que deux délais distincts sont impartis aux héritiers, suivant qu'ils ont été ou non connus de l'admi-

nistration, on s'appuie sur l'article 2, § 2 du décret du 1^{er} février 1896 et qui est ainsi conçu : « Le préfet....
« invite les personnes qui lui sont signalées comme héritières soit par le notaire, soit par le maire, à prendre connaissance du testament, à donner leur consentement à son exécution ou à produire leurs moyens d'opposition, *« le tout dans le délai d'un mois. »*

Ce dernier membre de phrase paraît bien s'appliquer non seulement à la formalité remplie par le préfet, mais encore à la production faite par les héritiers de leurs moyens d'opposition dans le délai d'un mois fixé par cet article. De telle sorte que le préfet devra adresser les notifications administratives aux personnes qui lui sont signalées comme héritières, dans le mois de la réception des états qui lui sont fournis par le maire et le notaire. et en outre les héritiers touchés par les notifications qui leur sont adressées auront un mois pour réclamer du jour où ils auront reçu ces notifications.

Le délai de trois mois que dans l'une et l'autre opinion on reconnaît aux héritiers inconnus, est fixé par le § 1 de l'article 4 dans ces termes : « les héritiers ne sont recevables à présenter leurs réclamations que dans un délai de trois mois, à partir de l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 3 », formalités qui sont relatives à la mise en demeure des héritiers inconnus.

Dans la deuxième opinion, on dit un seul délai est imparti à tous les héritiers connus ou inconnus. En effet, le § 1 de l'article 4 ne distingue pas et dit, en termes for-

mels que les héritiers ont trois mois pour produire leurs moyens d'opposition. D'autre part le § 4 de ce même article, ne prévoit qu'un seul délai aussi bien pour les héritiers qui ont été signalés à l'administration que pour les héritiers inconnus.

C'est à cette dernière opinion que nous croyons devoir nous ranger. L'article 2 n'a pas eu pour but de fixer les délais de production des réclamations des héritiers, c'est l'article 4 qui a été chargé de ce soin. Or, ce dernier article, aussi bien dans son § 1 que dans son § 4 ne prévoit qu'un seul délai qui est fixé à trois mois par le § 1. Concluons donc que les héritiers naturels ou institués connus et inconnus, ont un délai de trois mois pour prendre connaissance du testament, donner leur consentement à son exécution ou produire leurs moyens d'opposition entre les mains du Préfet chargé de l'instruction. Ce délai court pour les héritiers connus du jour où ils ont été touchés par la notification administrative et qui est constaté par leur accusé de réception ou le procès-verbal de remise dressé par le maire ou le commissaire de police, et pour les héritiers inconnus du jour de l'expiration des trois semaines pendant lesquelles l'avis a été affiché à la mairie du lieu de l'ouverture de la succession.

Nous arrivons maintenant à l'article 3 qui prescrit les mesures relatives à la mise en demeure collective des héritiers inconnus.

Cet article est ainsi conçu : « Dans ce même délai de « huitaine, l'invitation mentionnée à l'article précédent

« est adressée par les soins du préfet à tous les héritiers
« inconnus au moyen d'un avis inséré au Recueil des
« actes administratifs du département et d'une affiche qui
« restera apposée, pendant trois semaines consécutives, à la
« porte de la mairie du lieu de l'ouverture de la succes-
« sion. Cette affiche contient en outre, l'extrait des dispo-
« sitions faites en faveur des établissements légataires.
« Le maire fait parvenir au préfet un certificat constatant
« l'accomplissement de cette formalité. »

Le délai de huitaine dont il est question dans cet article commence à courir du jour où le préfet a reçu du maire et du notaire, les pièces que ces derniers ont dû lui adresser en exécution des prescriptions édictées par l'article 4^{er}. Dans ces huit jours, le préfet doit donc à la fois adresser les notifications prévues à l'article 2, aux héritiers connus et remplir les formalités de publication et d'affiche envers les héritiers inconnus.

Les formalités de mise en demeure collective des héritiers inconnus comprennent deux sortes de prescriptions : 1^o des insertions dans le Recueil des Actes administratifs de la Préfecture ; 2^o affichage d'un avis à la porte de la mairie du lieu d'ouverture de la succession.

1^o *Insertions.* — L'avis que le préfet doit faire insérer au Recueil des actes administratifs contient les nom, prénoms, professions, domicile du testateur, l'indication du notaire chez lequel le testament est déposé et aussi l'extrait sommaire des libéralités faites par le

défunt, en faveur d'établissements publics ou d'utilité publique ; il doit en outre faire connaître aux héritiers inconnus, qu'ils ont trois mois pour prendre connaissance du testament, et qu'ils doivent, dans ce délai, à peine de déchéance de leurs droits, donner leur consentement à son exécution ou produire leurs moyens d'opposition entre les mains du préfet, chargé de l'instruction.

La publicité qui résulte de cette insertion est, sans nul doute peu efficace. Le Recueil tiré à un nombre restreint d'exemplaires, est purement administratif, intéressant seulement les fonctionnaires du département et le public, sauf de rares exceptions, n'est jamais appelé à en prendre connaissance. A ce point de vue, la formalité nouvelle peut être aisément critiquée. Aussi nous eût-il paru préférable, dans l'intérêt des familles, de laisser subsister l'ancienne obligation qui pesait sur les établissements légataires et d'après laquelle ces derniers étaient tenus de faire insérer dans un journal du département, où le défunt était domicilié au moment de son décès, un extrait du testament contenant la disposition dont ils réclamaient le bénéfice.

Si même on craignait qu'une des personnes morales légataires ne retardât, en négligeant de se conformer à cette prescription, l'autorisation des legs faits à d'autres établissements, n'aurait-il pas été possible d'imposer au notaire, dépositaire du testament, l'obligation de faire insérer, aux frais de ces établissements, un extrait des dispositions testamentaires qui les intéressent, dans un

journal du département du lieu de l'ouverture de la succession ?

L'insertion prescrite par le décret du 1^{er} février 1896, présente cependant l'avantage de ne rien coûter aux établissements légataires, les frais d'impression du Recueil des actes administratifs étant à la charge du département.

Cette nouvelle formalité n'est donc pas, à notre avis, très heureuse et, dans le but d'exonérer les personnes morales des frais qui leur incombent sous l'empire de l'ordonnance du 14 janvier 1831, le décret du 1^{er} février 1896 a édicté des prescriptions qui peuvent à ce point de vue, léser les intérêts des familles.

2^o *Affichage*. — La formalité de l'affichage, au contraire, si elle est consciencieusement remplie, est appelée à donner de bien meilleurs résultats. L'avis aux héritiers inconnus, doit être placardé à la porte de la mairie du lieu de l'ouverture de la succession, à la place, à ce destiné par la municipalité. Il doit contenir comme l'insertion faite dans le Recueil des actes administratifs, outre les nom, prénoms, profession et domicile du testateur et l'indication du notaire qui a reçu le testament, un extrait des dispositions faites par le défunt au profit des établissements publics ou d'utilité publique. En cela, l'avis aux héritiers inconnus ainsi que l'insertion diffèrent des notifications administratives, adressées par le préfet, aux personnes qui lui ont été signalées comme héritières ; ces notifications peuvent ne pas contenir, si on s'en tient aux termes mêmes de l'article 2, § 2, la nomenclature des legs

faits aux personnes morales. Nous avons vu, en effet, que cet article dit seulement, que le préfet invitera les héritiers connus à prendre connaissance du testament, soit dans ses bureaux, soit chez le notaire, pour donner leur consentement à son exécution ou produire leurs moyens d'opposition.

A notre avis, cette différence entre les notifications d'une part et les avis et insertions d'autre part, ne se justifie pas ; nous ne voyons pas pour quelles raisons les héritiers connus, seraient moins bien traités que ceux dont le maire et le notaire ignoraient l'existence et pourquoi ces derniers pourraient de suite, sans déplacement, par la simple lecture de l'avis placardé à la porte de la mairie ou de l'insertion faite dans le Recueil, connaître les libéralités faites par leur auteur en faveur de personnes morales, alors que les premiers seraient forcés de se rendre, soit chez le notaire, soit à la Préfecture pour prendre connaissance de ces mêmes dispositions.

Il faut remarquer d'ailleurs que dans la pratique, la nomenclature des dispositions faites par le testateur en faveur d'établissements publics ou d'utilité publique existe à la fois sur les avis destinés aux héritiers connus, sur celui placardé à la porte de la mairie du lieu de l'ouverture de la succession ainsi que dans l'insertion faite dans le Recueil.

L'avis reste apposé à la porte de la mairie pendant trois semaines consécutives ; à l'expiration de ce délai le maire dresse un certificat constatant que la formalité d'affichage

a été remplie et l'envoie au préfet en même temps que l'avis placardé.

C'est du jour où ce certificat a été dressé que court le délai de trois mois qui est imparti à tous les héritiers par l'article 4 pour formuler leurs réclamations. Si l'insertion au Recueil n'a été faite que postérieurement à l'affichage, le délai ci-dessus ne commence à courir que du jour où cette publication a été faite.

Une fois le délai de trois mois expiré, l'instruction administrative dont est chargé le préfet du département du lieu de l'ouverture de la succession n'est pas la même suivant que tous les établissements légataires ont leur domicile dans le même département ou dans des départements différents.

1^o Tous les établissements légataires sont situés dans le même département.

A. — Les établissements sont situés dans le département du lieu de l'ouverture de la succession.

Dans ce cas, le préfet après avoir rempli les formalités que nous venons de voir, statue sur les demandes d'autorisation d'accepter, formulées par les établissements dans les limites de la compétence qui lui appartient suivant les lois des décrets ; si même il existe des legs qui peuvent être autorisés par le sous-préfet ce magistrat statuera également. Puis, en ce qui concerne les libéralités qui ne sont susceptibles d'être autorisées que par décret, le préfet

adresse au ministre compétent outre les pièces constatant l'accomplissement des formalités de publication et d'affiche, le dossier particulier fourni par l'établissement. Nous verrons plus loin comment est composé ce dossier. Le préfet doit en outre dans un avis motivé conclure pour ou contre l'autorisation sollicitée par l'établissement légataire.

B. — Les établissements sont tous situés dans le même département mais ce n'est pas celui dans lequel la succession s'est ouverte.

L'instruction administrative se partage dans ce cas en deux phases bien distinctes : la première est confiée au préfet du lieu de l'ouverture de la succession, la deuxième au préfet du département dans lequel les établissements sont domiciliés. C'est en effet le préfet du département du lieu de l'ouverture de la succession qui, bien qu'aucun établissement légataire ne soit domicilié dans le ressort territorial de sa compétence et que par conséquent il ne soit compétent pour statuer sur aucune des libéralités intéressant des personnes morales, n'en a pas moins à satisfaire à toutes les prescriptions édictées par les articles 2 et 3 du décret du 1^{er} février 1896. C'est à lui que le notaire adressera la copie du testament et l'état des héritiers naturels ou institués ; c'est lui qui devra requérir du maire la production d'un document du même genre ; c'est lui encore qui adressera aux héritiers connus les notifications individuelles et qui remplira les formalités de mise en demeure collective des héritiers inconnus ; c'est à lui enfin que les

réclamations formulées par les intéressés ou les consentements à la délivrance des legs devront être adressés.

Le délai prescrit par l'article 4 expiré, le préfet du département dans lequel la succession s'est ouverte adresse à son collègue du département dans lequel sont situés les établissements légataires, toutes les pièces qu'il a réunies avec les réclamations qui ont pu lui parvenir.

Devant ce nouveau fonctionnaire s'ouvre la deuxième phase de l'instruction consistant dans la constitution du dossier qui doit être joint à l'appui de la demande d'autorisation formulée par chacun des établissements légataires. Les pièces exigées par les règlements, une fois en sa possession, il aura à statuer sur les dispositions qui sont de sa compétence et devra ensuite provoquer le décret qui prononcera sur les autres libéralités.

2° Les établissements légataires sont situés dans des départements différents.

Dans ce cas comme dans les hypothèses précédentes, c'est toujours le préfet du département du lieu de l'ouverture de la succession qui est chargé de la première phase de l'instruction de toutes les libéralités qui intéressent les personnes morales. Une fois les formalités remplies, il statue sur les dispositions faites en faveur des établissements qui sont situés dans son département, dans les formes et sous les conditions prévues par les lois et

décrets qui lui ont donné compétence pour se prononcer : puis il adresse au préfet du département dans lequel sont situés les établissements qui sont bénéficiaires des legs les plus importants les pièces de la première partie de l'instruction à laquelle il a été procédé par ses soins, en même temps que les dossiers relatifs aux libéralités qu'il n'a pas compétence pour autoriser. Ce nouveau préfet, après avoir statué à son tour sur les dispositions qui intéressent les établissements domiciliés dans son département et sur lesquelles il a pouvoir de se prononcer, transmettra au ministre compétent les dossiers des libéralités qui ne sont susceptibles d'être autorisées que par décret.

Exemple : Le testateur a dit : Je lègue 10.000 francs au bureau de bienfaisance de A ; 5.000 francs à la Société de secours mutuels de B ; 10.000 francs à la fabrique de l'église de C ; 10.000 francs à l'hospice de D ; 300 francs à la fabrique de l'église de E ; 20.000 francs à l'établissement de F reconnu d'utilité publique ; 5.000 francs au bureau de bienfaisance de G. Les trois premiers établissements A B C étant situés dans le département de X dans lequel la succession s'est ouverte ; les trois suivants étant domiciliés dans le département de Y et le dernier, le bureau de bienfaisance de G, dans le département de Z.

Le préfet de X... après avoir rempli les formalités prévues aux articles 2 et 3 du décret du 1^{er} février 1896 autorisera, en l'absence de réclamations des héritiers, le bureau de bienfaisance de A... et la société de secours mutuels de B... à accepter les libéralités faites en leur

faveur. Puis il transmettra, au préfet de Y..., département où sont situés les établissements bénéficiaires des legs les plus importants, en même temps que les pièces générales qui constatent l'accomplissement de la première phase de l'instruction, le dossier fourni par la fabrique de l'église de C... à l'appui de sa demande d'autorisation. Le Préfet de Y... à son tour statuera sur les legs faits à l'hospice de D... et à la fabrique de l'Eglise de E...; il devra ensuite adresser au ministre compétent, les pièces concernant la demande d'autorisation formée par l'établissement de F..., auxquelles il joindra son avis motivé en même temps que le dossier de la fabrique de l'église de C... que lui a transmis le préfet de X... En ce qui concerne la libéralité attribuée au bureau de bienfaisance de G... elle sera autorisée, s'il y a lieu, par le Préfet de Z... une fois que ce dernier aura été informé du résultat des formalités de notification, publication et affiche auxquelles il a dû être procédé par le Préfet de X... Le ministre compétent pour provoquer le décret qui doit statuer sur les libéralités qui échappent à la compétence des administrations inférieures est le ministre dans la dépendance duquel se trouve l'établissement qui est bénéficiaire du legs le plus important. Dans l'espèce que nous avons supposé cette compétence appartient au ministre duquel dépend l'établissement de F... au ministre de l'Intérieur si c'est un établissement de bienfaisance ou d'assistance, au ministre de l'Instruction publique si c'est un établissement d'enseignement, etc., etc...

Composition du dossier administratif.

La confection du dossier qui doit être joint à l'appui de chaque demande d'autorisation d'accepter une libéralité formée par les établissements légataires n'a pas été modifiée par le nouveau décret; les pièces à fournir étaient déjà exigées antérieurement.

Lorsque le préfet a rempli toutes les formalités prescrites par les articles 2 et 3 du décret du 1^{er} février 1896 ou qu'il a été informé par son collègue du département dans lequel la succession s'est ouverte du résultat de l'accomplissement de ces prescriptions, il invite les représentants ou administrateurs des établissements situés dans son département et qui sont bénéficiaires de dons ou de legs à se prononcer sur l'acceptation ou la répudiation de ces libéralités. Si des réclamations se sont produites ces mêmes représentants seront également invités à délibérer sur la prise en considération ou le rejet de ces oppositions. Une copie de chacune de ces décisions sera transmise au préfet du département.

A la demande d'autorisation d'accepter un don ou un legs, formée par l'établissement bénéficiaire doivent être jointes les pièces suivantes :

1^o S'il s'agit d'une donation, une copie de l'acte authentique contenant la libéralité ; s'il s'agit d'un legs, la copie de la disposition que le notaire dépositaire du testament a dû fournir à l'établissement ;

2^o Le certificat de vie du donateur ou l'acte de décès du testateur ;

3^o L'avis du conseil municipal (1) si le don ou le legs est fait à un hospice, un bureau de bienfaisance ou d'assistance ou à tout autre établissement de charité subventionné par la commune, à une fabrique ou à tout autre corps préposé à l'un des cultes dont les ministres sont salariés par l'État ;

4^o L'avis de l'évêque ou de l'archevêque, s'il s'agit d'un don ou legs fait à un établissement public du culte catholique ou à une congrégation ou communauté religieuse d'hommes ou de femmes. S'il y a charge de services religieux, l'évêque devra joindre son approbation provisoire (2) ainsi qu'une expédition du tarif des oblations régulièrement approuvé, un extrait du sommier des fondations instituées dans l'église où doivent être célébrés les services, ainsi qu'un état des prêtres attachés à cette paroisse.

5^o Si le don ou le legs s'adresse à un conseil presbytéral l'avis du consistoire dont dépend ce conseil (3) ;

(1) Loi 5 avril 1884, art. 70.

(2) Ordonnance, 2 avril 1817, art. 1 et 2.

(3) Arrêté min. 20 mai 1853 et loi 1^{er} août 1879.

6° L'avis du consistoire central des israélites de France dans le cas où la libéralité est faite à un consistoire israélite (1) ;

7° Un extrait de l'acte portant reconnaissance de l'établissement donataire ou légataire lorsque le don ou le legs s'adresse à une congrégation ou communauté religieuse et en général à tout établissement d'utilité publique ;

8° Les statuts de cet établissement ;

9° L'état descriptif et estimatif des biens donnés ou légués ; s'il s'agit d'immeuble le certificat du conservateur des hypothèques constatant que l'immeuble donné ou légué est libre ou grevé ;

10° L'avis motivé du sous-préfet de l'arrondissement dans lequel l'établissement est domicilié, lorsque ce fonctionnaire n'est pas compétent pour statuer sur la demande ;

11° L'avis motivé du préfet dans le même cas (2) ;

12° Les renseignements sur la situation de fortune et de famille des héritiers ainsi que sur l'état et l'origine de la fortune du testateur ; s'il s'agit d'une donation, les derniers renseignements seuls sont demandés ;

13° L'état vérifié et certifié par le préfet de l'actif et du passif ainsi que des revenus et charges de l'établissement légataire au donataire ;

(1) Ordonnance. 25 mai 1844.

(2) Ordonnance. 2 avril 1847, art. 1^{er}.

Ce dernier document avait été exigé par l'ordonnance du 14 janvier 1831, article 5, relativement aux libéralités faites aux établissements ecclésiastiques et aux communautés religieuses d'hommes et de femmes; mais les dispositions de cet article furent bientôt généralisées par la jurisprudence administrative et même avant la promulgation du décret du 1^{er} février 1896 ce document était exigé à l'appui de toute demande formée par une personne morale quelconque. Cette jurisprudence a été consacrée par le décret nouveau qui dans son article 5, § 1, imposa la production de cette pièce à tous les établissements.

Nous en avons ainsi terminé avec le sujet que nous nous étions imposé. Il nous suffira de faire remarquer en clôturant cette étude que le décret du 1^{er} février 1896, n'a rien innové dans l'instruction des donations entre vifs faites en faveur des établissements publics ou d'utilité publique. En ce qui concerne cette catégorie de libéralités les anciennes règles telles qu'elles résultent des ordonnances des 2 avril 1817 et 14 janvier 1831, ainsi que des avis de principe du Conseil d'État des 27 décembre 1855 et 10 mars 1868, doivent donc être toujours appliquées. Il en résulte une dualité de procédure dans l'instruction qui ne peut que compliquer les attributions des administrations inférieures, sans être pour cela en aucune façon utile aux établissements légataires. Aussi nous ne pouvons que formuler le vœu de voir bientôt un texte réglementaire réaliser, en ce qui concerne les libéralités entre vifs,

les mêmes réformes que le décret du 1^{er} février 1896 a consacrées dans la matière des libéralités testamentaires.

Vu à Lyon, le 20 mai 1898.

Le Doyen de la Faculté, président de la thèse,

E. CAILLEMER.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 23 mai 1898.

Le Recteur de l'Académie, président du Conseil de l'Université,

G. COMPAYRÉ.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.....	VII
INTRODUCTION	IX

PREMIÈRE PARTIE

Du droit d'autorisation préalable.

CHAPITRE	I. — <i>Droit ancien</i>	1
—	II. — <i>Droit intermédiaire</i>	20
—	III. — <i>Droit actuel</i>	26
—	IV. — <i>Des établissements qui sont dans une certaine mesure dispensés de l'autorisation préalable</i>	35
—	V. — <i>Des modifications apportées par les lois postérieures au Code civil, relativement à l'autorité chargée de statuer sur la demande d'autorisation formée par l'établissement légataire</i>	44
	§ 1. — <i>Antérieurement au décret du 1^{er} février 1896</i>	44
	§ 2. — <i>Depuis le décret du 1^{er} février 1896</i>	64

DEUXIÈME PARTIE

De l'instruction de la demande d'autorisation.

CHAPITRE I. — <i>Législation antérieure au Code civil.....</i>	85
— II. — <i>Depuis la promulgation du Code civil. Obligations qui incombent aux notaires.....</i>	92
— III. — <i>Modifications apportées dans les obligations des notaires par le décret du 1^{er} février 1896.....</i>	115
— IV. — <i>De l'instruction proprement dite.....</i>	137
§ 1. — <i>Règles suivies antérieurement au décret du 1^{er} février 1896.....</i>	137
§ 2. — <i>Inconvénient de l'ancienne procédure....</i>	143
§ 3. — <i>Depuis le décret du 1^{er} février 1896.....</i>	147
1 ^o <i>Que doit-on entendre par héritiers ?.....</i>	152
2 ^o <i>Par quel moyen les invitations sont-elles adressées aux héritiers et à qui sont-elles signifiées.....</i>	163
3 ^o <i>Que faut-il entendre par réclamation ?...</i>	167
4 ^o <i>Dans quel délai les réclamations formulées par les héritiers naturels ou institués, doivent-elles parvenir à l'administration</i>	170
1 ^o <i>Tous les établissements légataires sont situés dans le même département.....</i>	178
2 ^o <i>Les établissements légataires sont situés dans des départements différents.....</i>	180
Composition du dossier administratif.....	183

Le Mans. — Association ouvrière (BETROT, GUÉNET et cie), 5, rue du Porc-Épic.
